Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

28 september 2015

Bijgaand treft u aan de onderzoeksrapportage: ‘Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema’s’. Deze rapportage is opgesteld door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van de commissie Evaluatie Politiewet 2012.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de eerste gevolgen van de invoering van de nationale politie in de eenheid Oost-Nederland. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: ‘Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?’.

In de eerste fase van de evaluatie is tevens uitvoering gegeven aan de toezeggingen die door de vorige minister aan het parlement zijn gedaan om, al drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, aan specifieke onderwerpen aandacht te besteden[1]. Het betreft de volgende thema’s:

- de constructie van de politie als aparte rechtspersoon, de positie van de korpschef op grond van artikel 27, de aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
- de rol van de regioburgemeester in de regionale eenheid Oost-Nederland, de ervaringen van burgers met de lokale inbedding van de politie, de klachtenbehandeling in de regionale eenheid Oost-Nederland.

Bij aanvaarding van haar taakopdracht heeft de commissie een wetenschappelijke onderzoekersgroep van de Erasmus Universiteit geselecteerd die de commissie ondersteunde bij de uitvoering van het feitelijke onderzoek. Voor de wijze van uitvoering verwijzen wij kortheidshalve naar (de verantwoordingsparagraaf in) de rapportage.

Tegelijkertijd heeft de commissie zich in de praktijk van de ervaringen van de diverse betrokkenen met de nieuwe wet op de hoogte gesteld, door middel van een ronde werkbezoeken aan alle regionale eenheden en aan de landelijke eenheid. Daar zijn gesprekken gevoerd met zowel gezagsdragers als vertegenwoordigers van de politie. Verder zijn gesprekken gevoerd met de korpsleiding, de vakorganisaties en de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Tevens heeft de commissie enkele malen overleg gevoerd

[1] De evaluatie van de wet vindt in twee fasen plaats (artikel 74 Politiewet 2012). De eerste fase betreft de rapportage over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de eenheid Oost-Nederland, drie jaar na inwerkingtreding van de wet. De tweede fase betreft de evaluatie voor geheel Nederland, die zal worden afgerond binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.

met de daartoe ingestelde klankbordgroep, bestaande uit bij de politie betrokken partijen (twee regioburgemeesters, een burgemeester, vertegenwoordigers van het College van procureurs-generaal, gemeenteraden, het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, politievakorganisaties, medezeggenschap en korpsleiding). Met de voorzitter van de commissie van toezicht op het beheer, de voorzitter van de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, de voorzitter van de commissie Interdepartementaal Beleidsonderzoek effectiviteit politie en het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie heeft de commissie ook gesproken. Tenslotte vond nog een gesprek plaats met het college van de Algemene Rekenkamer.

De evaluatie van de wet in de regionale eenheid Oost-Nederland is uitgevoerd kort na inwerkingtreding van de wet en vond plaats gedurende de omvorming van de politieorganisatie naar een nationaal politiebestel. In de zojuist uitgekomen herijkingsnota wordt geconstateerd dat die omvorming complexer is en meer tijd vraagt dan was voorzien; daarom worden belangrijke accenten in de planning en in de prioritering in de tijd aanzienlijk verschoven. De evaluatie is derhalve niet meer dan een tussenevaluatie van een uitzonderlijk complex veranderingsproces dat van alle betrokkenen het uiterste vergt en in zijn vele repercussies ernstig is onderschat.

Bevindingen

Algemeen beeld

Zowel uit het onderzoek in Oost-Nederland als uit de door de commissie gevoerde gesprekken blijkt veel steun voor de invoering van een landelijk politiekorps. Veelvuldig genoemde voordelen zijn: verbetering van operationele slagkracht (opschaling) en vereenvoudiging van samenwerking en informatie-uitwisseling. De versnippering die eerder bestond was niet meer houdbaar. Door niemand wordt een terugkeer naar de oude situatie bepleit. Er is breed vertrouwen dat blijvende schaalvoordelen gerealiseerd zullen kunnen worden, hoe veeleisend de overgang van oud naar nieuw ook blijkt te zijn. Het beeld dat zich zo opdringt is dat van een verstandig plan dat beland is in een moeizaam verlopende implementatie.

Die implementatie kenmerkt zich door een opeenstapeling van zware opgaven. In de eerste plaats is dat de grootschalige personele reorganisatie, van een voor de Nederlandse overheid unieke omvang. De lange duur en vertraging van deze reorganisatie wordt door alle betrokkenen als zeer zorgelijk ervaren. Onzekerheden over de eigen positie leiden tot gespannen verhoudingen en frustraties die door het slepende cao-conflict worden versterkt. Politiemensen hebben van oudsher een groot improvisatietalent en lossen veel op in de praktijk; de commissie is onder de indruk van de inzet en de loyaliteit die daarbij worden gedemonstreerd. Maar de lange periode van onzekerheid eist duidelijk zijn tol en kan dus

consequenties hebben voor het vervolg. Voor een nadere toelichting hierop verwijst de commissie naar hoofdstuk 6.4 (over veranderingsmoeheid) van het onderzoeksrapport.

Daarbij komen de vele vernieuwingen in de bedrijfsvoering. De centralisatie daarvan wordt deels positief ervaren: centrale inkoop, uniformiteit in apparatuur, faciliteiten en procedures leveren nu al waarneembare voordelen op. Maar de sturingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering zijn beperkt en de eenheden achten zich niet altijd in staat om het gezag adequaat te bedienen en daarmee lokaal maatwerk te kunnen realiseren. De opgelegde bezuinigingen in de huisvesting zullen opnieuw een majeure inspanning verlangen. Waar scherpe planmatige sturing een vereiste is voor een veranderingsproces op deze schaal, is er tot dusver vaak eerder sprake van het succesvolle improviseren dat zo kenmerkend is voor de cultuur van de politie. Zo is te verklaren dat er enerzijds kritiek is van diverse nationale toezichthouders op niet nagekomen planningstoezeggingen en anderzijds in Oost-Nederland een veel positiever lokaal beeld bestaat over de geboekte, veelal geïmproviseerde vooruitgang.

Lokale gezagsdragers ervaren soms een tegenstrijdigheid tussen enerzijds de mate waarin zij verantwoordelijk worden gehouden om lokaal veiligheidsbeleid vorm te geven en lokale prioriteiten te realiseren en anderzijds de mate waarin zij invloed uit kunnen oefenen op de middelen waarmee dat gerealiseerd moet worden. De opgelegde splitsing tussen lokaal gezag en landelijk beheer blijft daarmee het opmerkelijkste kenmerk van deze reorganisatie en een bron van vele aanpassingsproblemen. De spanningen binnen het vernieuwde model vragen van de hoofdrolspelers om hun eigen rol evenwichtig te spelen en andere partijen daarbij de nodige ruimte te gunnen. In deze ingewikkelde overgang van oud naar nieuw is de zorgvuldige afbakening van de onderlinge verhoudingen en de coöperatieve opstelling van actoren van doorslaggevende betekenis. De commissie ondersteunt graag het initiatief dat (onder leiding van burgemeester Van der Laan) in het kader van het Artikel 19-overleg is genomen om hiervoor voorstellen te doen.

De korpschef staat voor een uitzonderlijk zware opgave, de korpsleiding voor een uitzonderlijk zware bestuurlijke opdracht waarvoor bestuurders met veel meer ervaring op dit terrein nog zouden terugdeinzen. De reorganisatie van de politie is een buitengewoon omvangrijk en complex proces dat met grote inzet door de korpsleiding en vele andere betrokkenen ter hand is genomen. Desalniettemin treedt behoorlijke vertraging op en zijn de kosten nu al fors hoger dan geraamd. Gelet op de complexiteit en gelet op de diverse grote veiligheidsoperaties waaraan tussentijds ook nog een bijdrage moest worden geleverd, hoeft dat niet echt verwondering te wekken. Het is de vraag of de aanvankelijke keuzes van de korpsleiding en het ministerie voor de aanpak van de reorganisatie verstandig waren.

Het zojuist ingediende plan voor de herijking verlegt niet alleen de accenten in de planning en in de prioritering maar kondigt ook maatregelen aan om de sturing binnen het korps te versterken. Daarbij zal aan de eenheden meer ruimte worden geboden en zal de korpsleiding meer te werk moeten gaan als ware zij een raad van bestuur. Het spreekt

vanzelf dat ook een goede relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie de komende tijd van het grootste belang zal zijn en de nodige aandacht zal blijven verlangen. De voorgestelde aanpassingen in planning, prioritering en sturing zullen uiteindelijk alleen voldoende soelaas kunnen bieden als ook in de bestuurs- en communicatiestijl de benodigde ruimte voor de eenheden geboden wordt. Deze ruimte vormt immers een conditio sine qua non voor het realiseren van het essentiële lokale maatwerk. De voorgestelde herijking vergt zo niet alleen een ingrijpende herziening van de rolopvatting en bestuursstijl van de korpsleiding maar ook van het departement. Een korpsleiding die afstand neemt tot de operatie en strategisch gaat sturen moet op haar beurt daarvoor de bestuurlijke ruimte krijgen.

Oost-Nederland

De regionale eenheid Oost-Nederland is de grootste eenheid van de nationale politie, zowel gemeten naar het geografisch gebied als naar het aantal inwoners. Bij de behandeling van het wetsvoorstel was de vraag aan de orde of deze eenheid een zodanig groot gebied omvat dat de werkbaarheid en effectiviteit van deze politie-eenheid in het geding zouden kunnen komen. Daarvan is niet gebleken. Uit zowel kwantitatieve als uit kwalitatieve gegevens blijkt dat de omvang van Oost-Nederland geen negatieve invloed heeft op de burgertevredenheid en de veiligheidsbeleving. De klachtbehandeling wordt binnen en buiten de politie als positief ervaren. Wel zijn enkele er aandachtspunten benoemd. Zo missen regionale en districtelijke veiligheidsoverleggen soms bevoegdheden in de besluitvorming o.a. over de middelen, brengt de omvang mee dat het bestuurscollege, bestaande uit 79 burgemeesters, vrij groot is voor overleg en zijn één Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en één casustafel in het kader van ZSM[2] onvoldoende om de gehele regionale eenheid te bedienen. Hiervoor zijn tussenoplossingen bedacht en noodverbanden aangelegd, die soms nog wortelen in de oude organisatiestructuur. De werkbaarheid en wenselijkheid daarvan moeten zich nog bewijzen.

Rol van de regioburgemeester

De regioburgemeester vormt de schakel tussen de landelijke uitoefening van beheersbevoegdheden en het gezag over de lokale politiezorg in de regionale eenheid. De praktische invulling van de functie van de regioburgemeester stemt volgens de betrokkenen

---

[2] ZSM is een afdoeningswijze voor veelvoorkomende criminaliteit en staat voor samen op snelle, slimme, selectieve, simpele en samenlevingsgerichte wijze afdoen.

tot tevredenheid. Tegelijkertijd wordt gewezen op de complexiteit van de invulling van de functie vanwege de grote omvang van de regionale eenheid en het ontbreken van formele beheersbevoegdheden en daarmee doorzettingsmacht. Dat doet zich vooral voelen in het kader van het Artikel 19-overleg dat voor Oost-Nederland geen geschikt platform is om invloed uit te oefenen op beheersvraagstukken voor de politiezorg in de eenheid. Ook andere regioburgemeesters worstelen met de rol van dit overleg. De regioburgemeesters vervullen een veeleisende schakelrol; zij vertegenwoordigen formeel niet de gemeenten in hun eenheid en leggen in die gemeenteraden geen verantwoording af maar moeten indirect wel voor hun belangen opkomen. In de volgende fase van het evaluatieonderzoek zal de commissie aan de rol van de burgemeesters, de gemeenteraden en de lokale inbedding van het politiewerk nader aandacht besteden.

Rechtspersoon

De Politiewet 2012 kent aan de politie rechtspersoonlijkheid toe. De korpschef is het enige orgaan van de rechtspersoon en belast met de leiding en het beheer van de politie. De zelfstandigheid van de korpschef is ingeperkt, gelet op de grote beheers-verantwoordelijkheid die hij heeft. Zo is de minister verantwoordelijk voor de begroting en de cao. De ruimte van de korpschef kan verder worden begrensd door de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Die bevoegdheid brengt de ondergeschiktheid van de korpschef aan de minister tot uitdrukking. De minister legt aan het parlement verantwoording af over het gevoerde beheer. De commissie heeft zich erover verbaasd dat de gekozen constructie van de eigen rechtspersoon het budgetrecht van het parlement beperkt tot een amendering van de omvang van de middelen voor de politie binnen de begroting van Veiligheid en Justitie en niet van de besteding ervan zelf.

Van de aanwijzingsbevoegdheid is tot op heden nog niet expliciet gebruik gemaakt. In hoeverre er een werking vanuit gaat kan daarom (nog) niet worden vastgesteld. Gelet op de korte termijn waarop de wet van kracht is en de nog lopende reorganisatie is het te vroeg om over de constructie van de politie als aparte rechtspersoon, de positie van de korpschef en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister nu al definitieve conclusies te trekken. In de volgende fase van het evaluatieonderzoek zal de commissie een meer doorwrochte analyse (laten) uitvoeren van de gevolgen van het gekozen juridische arrangement. Daarvoor zal ook gebruik gemaakt worden van ter zake kundige, gespecialiseerde juridische, expertise. In haar eindrapportage komt de commissie hier zeker op terug.

Conclusies

De commissie stelt in deze tussenevaluatie vast dat de noodzaak van de invoering van de nationale politie breed wordt onderschreven. Maar er is zeker nog geen sprake van een rustig bezit.

De commissie vindt het opvallend dat met de inwerkingtreding van de wet, behalve de evaluatiecommissie, ook een flink aantal andere organen een opdracht heeft gekregen om het functioneren van (de opbouw van) de nationale politie te volgen en daarover te adviseren. De commissie geeft in overweging de evaluatie- en toezichtslast voor de politieorganisatie zoveel mogelijk te beperken. Concentratie op een succesvolle implementatie van de wet is hoofdzaak.

De commissie ondersteunt de prioritaire aandacht die nu uitgaat naar de afronding van de personele reorganisatie en hoopt dat een spoedige totstandkoming van een cao zal bijdragen aan de noodzakelijke rust om het reorganisatieproces te continueren. De commissie ondersteunt evenzeer de voornemens tot fasering van de reorganisatieopdracht, evenwicht in sturing, ruimte voor lokaal maatwerk alsmede de versterking van kennis en kunde en van het vakmanschap in de opsporing, zoals alle voorgesteld in de herijkingsnota. Daarmee zou aan de hierboven genoemde pijnpunten op onderdelen tegemoet gekomen kunnen worden. Het resterende implementatietraject wordt er echter niet minder zwaar om.

In de volgende fase van de evaluatie zal de commissie de implementatie aandachtig volgen, om te beoordelen in hoeverre de praktijk uitwijst dat aanpassing van wetgeving nodig is dan wel kan worden volstaan met aanpassing van de werkwijzen binnen het bestaande wettelijke kader. Gegeven de korte periode dat de wet heeft gefunctioneerd (en de daarbinnen nog opgelopen vertraging) alsmede de beperkte geografische reikwijdte van het verrichte onderzoek, zou er slechts bij manifest disfunctioneren van (onderdelen van) de wet reden kunnen zijn voor tussentijdse aanbevelingen tot aanpassing. Daarvan was echter geen sprake. Uiteraard zal bij de in 2017 voorziene eindevaluatie een meer bezonken oordeel mogelijk zijn.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter
Mr. P.J. Gortzak, lid
Prof. dr. P. ’t Hart, lid
Drs. W.J. Kuijken, lid
Prof. dr. F.L. Leeuw, lid
Prof. dr. S. van Thiel, lid
Generaal b.d. P.J. M. van Uhm, lid

Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's

Eindrapportage

Documenttitel	Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's
Documentversie	Eindrapportage 1.0
Schrijvers	G. Jacobs, P. S. Bayerl, E. Brein, M. Flory, H. van de Bunt, N. Haas, Erasmus Universiteit Rotterdam; R. Prins, Universiteit Leiden.
Documenttype	Eindrapport
Projectnummer	2534
Opleverdatum	28 september 2015
Opdrachtgever	Commissie Evaluatie Politiewet 2012
Aantal pagina's	104

Inhoudsopgave

Voorwoord

Sinds 1 januari 2013 bestaat de Nederlandse politie – voor het eerst in haar geschiedenis – uit één landelijk politiekorps door de inwerkingtreding van de Politiewet 2012. De Politiewet 2012 is ingevoerd vanuit de verwachting dat de politie hiermee efficiënter en effectiever zou worden, waardoor meer in de professionalisering en lokale verankering van de politie geïnvesteerd zou kunnen worden. Zo zou centraal beheer interne 'eilanden' verminderen en daarmee de harmonisering en standaardisering van (informatie)processen en structuren bevorderen en bijdragen aan een effectievere criminaliteitsbestrijding.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in 2011 aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Politiewet in twee fasen geëvalueerd zou worden. Daarnaast heeft de minister toezeggingen gedaan om de evaluatie van de Politiewet in de Eenheid Oost-Nederland te koppelen aan de landelijke thema's 'rol van de korpschef', 'het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid' en 'de constructie van de politie als aparte rechtspersoon'. Voor u ligt het rapport van de eerste fase, namelijk de evaluatie van de Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en de evaluatie van de landelijke thema's.

Doordat organisaties complexe systemen zijn, is het aan het begin van en tijdens een veranderingsproces niet mogelijk om alle gevolgen van de verandering te voorzien: werkprocessen zijn complex en verbonden met vele ketenpartners, er bestaan inzichten bij verschillende lagen van de organisatie die niet alom bekend zijn en er treden zowel intern als extern onvoorziene gebeurtenissen op. Het maakt ook dat evaluaties van reorganisaties niet alleen een belangrijke functie vervullen vanuit een ex-post perspectief, maar vooral ook moeten dienen om voor en tijdens het proces zoveel mogelijk informatie van binnen en buiten de organisatie naar boven te krijgen om de verandering bij te sturen. Een procesgerichte aanpak is hierbij essentieel om te begrijpen hoe een verandering tot zowel bedoelde als onbedoelde effecten kan leiden. Wij zijn in deze evaluatiefase met 77 stakeholders binnen en buiten de politie intensieve gesprekken aangegaan om te achterhalen hoe zij de Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en de landelijke thema's tot dusver ervaren, waar vooruitgang geboekt wordt, wat nu aanvullend mogelijk is en waar zij moeilijkheden zijn tegengekomen. Tevens hebben kwantitatieve analyses van beschikbare bronnen inzicht gegeven in mogelijke successen en knelpunten van de nationale politie.

De implementatie van veranderingsprocessen vergt veel van leidinggevenden en daarnaast – en mogelijk bovendien – ook de inzet, flexibiliteit en creativiteit van alle betrokken medewerkers. In veranderingsprocessen is het over het algemeen zo dat de menselijke en financiële kosten hoger zijn, en de beoogde doelen in mindere mate behaald worden, dan aanvankelijk verwacht. Dit is een aspect van veranderingsdynamiek waaraan ook de nationale politie niet kan ontsnappen. Tijdens het opstellen van de blauwdruk[1] voor onze aanpak waren we vooral onder de indruk van het enthousiasme en de passie voor de nationale politie die wij tegenkwamen. Gedurende de voorliggende evaluatie is echter ook duidelijk geworden hoe pijnlijk en vermoeiend een dermate complex en langdurig veranderingsproces kan zijn voor alle betrokkenen. De reorganisatie van de politie is van groot maatschappelijk belang en de politie moet zich terecht verantwoorden voor haar doen en laten, niet in de laatste plaats omdat zij het geweldsmonopolie heeft. De hiermee verbonden media-aandacht verhoogt de druk om – ook in tijden van ingrijpende veranderingsprocessen – tot snelle en effectieve oplossingen te komen.

De respondenten bleken uitermate bereid om ons te woord te staan, onze vragen te beantwoorden en uiteen te zetten hoe de nationale politie ervaren wordt en waar verbeteringen mogelijk zijn. Het is niet vanzelfsprekend dat stakeholders, zowel binnen als buiten een organisatie, open staan voor een

[1] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2014).

kritische evaluatie. Wij zijn dan ook dankbaar voor het in ons gestelde vertrouwen. Naast de betrokken onderzoekspartners en respondenten willen wij de commissie Evaluatie Politiewet 2012 bijzonder danken. Tijdens het hele proces is door alle partijen met veel aandacht, zorg en respect aan dit evaluatietraject gewerkt, wat het tot een bijzonder intense maar ook plezierige werkervaring gemaakt heeft.

Wij zijn vanzelfsprekend wetenschappelijke neutraliteit verplicht, maar dat neemt niet weg dat de intensieve gesprekken met de betrokkenen ons ook persoonlijk geraakt hebben. Het was als wetenschapper een eer om met zoveel personen binnen en buiten de politieorganisatie te mogen spreken die met hart en ziel hun expertise aanwenden om de politiezorg te verbeteren.

Wij hopen met deze rapportage bij te dragen aan een effectieve en duurzame invoering van de nationale politie.

28 september 2015

Gabriele Jacobs, projectleider
Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam

Auteurs:

Dr. Gabriele Jacobs, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. P. Saskia Bayerl, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. Elisabeth Brein, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Marja Flory, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. Henk van de Bunt, Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Nicole Haas, Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Ruth Prins, Public Administration, Universiteit Leiden

M.m.v.: Christiaan Heemskerk BSc, Thom Thuis BSc, drs. Mark van der Giessen, drs. Didi Spruit en Bep Klop

Samenvatting

Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam heeft op verzoek van de commissie Evaluatie Politiewet 2012 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de nationale politie in de Eenheid Oost-Nederland. Daarnaast heeft de minister toezeggingen gedaan om deze evaluatie te koppelen aan de landelijke thema's 'rol van de korpschef', 'het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid' en 'de constructie van de politie als aparte rechtspersoon', hetgeen eveneens in deze rapportage is opgenomen.

Het evaluatieonderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de gevolgen van de invoering van de nationale politie bij de Eenheid Oost-Nederland. De hoofdvraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt is: *"Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?"* Het antwoord op deze vraag moet uitwijzen of het nieuwe politiebestel lijkt te werken voor alle betrokken partijen zoals de wetgever het heeft beoogd.

De evaluatie is over een periode van zeven maanden gefaseerd in vier stappen uitgevoerd en gebaseerd op een constructivistische aanpak om de veelheid van mogelijke perspectieven, ervaringen en zienswijzen van verschillende actoren in kaart te brengen. De keuze voor deze benadering impliceert dat wij als onderzoekers accepteren dat elke geïnterviewde zijn of haar eigen versie en perspectief heeft op de huidige situatie, maar ook dat elke onderzoeker zijn of haar visie heeft op het onderzoek. Via een multidisciplinaire benadering, door bundeling van expertises op het gebied van kwalitatief en kwantitatief onderzoek, bedrijfskunde, organisatiepsychologie, sociale psychologie, bestuurskunde en criminologie, stellen we zeker dat het onderzoek oog heeft voor de verschillen tussen stakeholders in hun waarneming en perceptie van en belangstelling en waardering voor de nieuwe organisatie.

Er zijn 77 interviews uitgevoerd met behulp van semigestructureerde interviewprotocollen. De citaten in het rapport zijn gebaseerd op de meerderheid-respons. Bij duidelijk afwijkende meningen wordt dit als zodanig vermeld. Waar mogelijk hebben wij kwantitatieve data gecombineerd met kwalitatieve data.

De resultaten van de evaluatie laten het onderstaande beeld zien.

Het merendeel van de respondenten is het eens met de algemene noodzaak voor een nationale politie. Niemand betwist dat het integrale, gecentraliseerde beheer grote voordelen heeft. Dat neemt echter niet weg dat de nationale politie een enorme reorganisatie ondergaat waarbij naar veler oordeel (te) veel verwacht wordt in een (te) korte tijd met (te) beperkte middelen. Ook is onderschat hoe ingewikkeld de reorganisatie en hoe groot de impact op politiemedewerkers zouden zijn, terwijl het politiewerk gewoon moest doorgaan. Dit is – kort samengevat – de inschatting die wij in alle lagen van de politie en in alle stakeholdergroepen hebben waargenomen.

De operationele slagkracht is volgens de respondenten verbeterd, het is gemakkelijker geworden om experts bij elkaar te brengen, er kan sneller op nieuwe criminaliteitsontwikkelingen (zoals radicalisering) gereageerd worden en op- en afschalen gaat soepeler (zie bijvoorbeeld het Zwarte Cross festival). Ook op het gebied van High Impact Crime (HIC) is een breder scala aan interventies beschikbaar doordat het vanzelfsprekender is geworden om over de eenheidsgrenzen heen te communiceren en *best practices* uit te wisselen.

Procedures worden volgens de respondenten dankzij de centrale aansturing slimmer en sneller en de dienstverlening wordt uniformer, met als voordeel dat o.a. innovaties die al enige tijd in de planning stonden (bijv. klachtbehandeling), gemakkelijker doorgevoerd worden doordat ze nu centraal 'afgedwongen' kunnen worden.

De nieuwe manier van klachtbehandeling wordt door de respondenten binnen en buiten de politie als positief ervaren. Wel worden er nog te weinig op systematische wijze consequenties aan klachten verbonden. Verbetering hiervan zou kunnen bijdragen aan het vergroten van het lerende vermogen van de organisatie.

In het algemeen is de burgertevredenheid en de veiligheidsbeleving in Oost-Nederland hoger dan in de rest van Nederland. Rapportcijfers uit de Veiligheidsmonitor voor leefbaarheid in Oost-Nederland zijn ook hoger dan het Nederlandse gemiddelde. De scores voor Oost-Nederland, evenals het rapportcijfer voor heel Nederland, zijn tussen 2012 en 2014 stabiel gebleven. De landelijk dalende trends met betrekking tot fysieke verloedering en sociale overlast zijn ook waarneembaar in de Eenheid Oost-Nederland. Het is aannemelijk dat de invoering van de nationale politie niet extra negatief uitgepakt heeft in de Eenheid Oost-Nederland. De veronderstelde problemen door de omvang van Oost-Nederland zijn in ieder geval niet in de cijfers van de Veiligheidsmonitor terug te vinden.

De praktische invulling van de functie van de regioburgemeester stemt tot tevredenheid, hoewel verschillende betrokkenen wijzen op de complexiteit van de functie vanwege de grote omvang van de Eenheid en door het ontbreken van formele (beheer)bevoegdheden en doorzettingsmacht. Een tweede Regionaal Informatie Centrum (RIEC) en een tweede ZSM-casustafel binnen de Eenheid Oost-Nederland zouden de bezwaren van de huidige grootte van de eenheid gedeeltelijk kunnen mitigeren.

De eerder genoemde landelijke thema's zijn nauw met elkaar verbonden. De wet is nog maar kort van kracht en informele druk of anticipatie vanuit de politie op politieke wensen zijn daardoor nog moeilijk meetbaar. De bevindingen van het onderzoek naar deze drie thema's zijn onder voorbehoud, zodat er op dit moment nog geen conclusies kunnen worden getrokken. Het is dan ook aan te bevelen om hier meer onderzoek naar te (laten) doen in het vervolg.

Volgens respondenten heeft de schaalvergroting van de politie bij het Zwarte Cross festival geleid tot een verruiming van de operationele capaciteit. Wel moet er bij de bredere inzetbaarheid van agenten op worden toegezien dat de bekendheid met de lokale context wordt gestimuleerd. Ook nemen onze respondenten verbeteringen waar in de aanpak van radicalisering en HIC-delicten in de Eenheid Oost-Nederland door de komst van de nationale politie. Vooral de kortere lijnen, betere informatie-uitwisseling en intensievere samenwerking tussen politie op verschillende niveaus en externe partners, leiden tot efficiëntere processen. Aandacht is nodig voor het opbouwen van expertise en netwerken alsook voor de spanning tussen regionale en nationale prioriteiten en de vrijheid en flexibiliteit om op lokaal niveau te kunnen handelen.

Verdere aandachtspunten zijn de implicaties van het centraliseren van beheer voor de gezagspositie van de burgemeester. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre (regio)burgemeesters hinder ervaren bij de invulling van hun lokale gezagspositie binnen de kaders van centraal gemaakte beheerkeuzen. We adviseren dit nauwlettend in het oog te houden. De centrale organisatie van het Openbaar Ministerie en de politie kan ertoe leiden dat de blik naar boven in de politiehiërarchie gericht wordt. Sommige burgemeesters vrezen dat naast de centrale organisatie van het Openbaar Ministerie, nationale overlegstructuren zullen overheersen in de besluitvorming over prioritering van beheerzaken. Daardoor zou hun lokale gezag verder worden ingekaderd en vrezen vertegenwoordiger van het lokale bestuur binnen de Eenheid Oost-Nederland dat de vier grootste gemeenten Rotterdam,

Amsterdam, Den Haag en Utrecht met hun grootstedelijke problematiek en nauwe band met de minister gemakkelijker agenda's en prioriteiten beïnvloeden dan kleinere gemeenten. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de spanning tussen centralisering en lokalisering ten aanzien van uniforme regels en procedures aan de ene kant en de benodigde lokale flexibiliteit aan de andere kant.

Een belangrijke oorzaak van negatieve reacties rondom de invoering van de nationale politie is de personele reorganisatie. Het toewijzen van nieuwe functies binnen de nationale politie en het beschrijven van de functieprofielen in het LFNP lopen parallel aan de invoering van de nationale politie. Deze twee afzonderlijke processen worden als één veranderingsproces ervaren. Er is veel onrust ontstaan door de vertragingen in de LFNP-procedure en de teleurstellingen rondom het plaatsen van mensen in nieuwe (of zelfde) functies. Voor de medewerkers zelf, maar ook voor externe ketenpartners zorgt de personele reorganisatie voor veel onrust.

Veranderingsmoeheid is inherent aan langdurige veranderingsprocessen, maar gevoelens van frustratie en cynisme hebben mogelijk negatieve gevolgen op de lange termijn en mogen daarom niet onderschat worden. Zeker voor een zwaardmacht als de politie is het van bijzonder belang om de interne motivatie en het interne en externe vertrouwen in de organisatie goed te beschermen. De potentiële gevolgen van onrust binnen de politie voor het werk en voor het vertrouwen van burgers in de politie zijn heel groot.

Gebruikte afkortingen, overzicht figuren en tabellen

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek
DIK – Districtelijk Informatie Knooppunt
DRIO – Dienst Regionaal Informatieorganisatie
DROC – Dienst Regionaal Operationeel Centrum
DROS – Dienst Regionale Operationele Samenwerking
DVO – Districtelijk Veiligheidsoverleg
FM – Facility Management
HIC – High Impact Crime
HOvJ – Hulpofficier van justitie
LFNP – Landelijk Functiehuis Nationale Politie
LUIH – Landelijke Uniforme Informatiehuishouding
KLPD – Korps landelijke politiediensten
NCTV – Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM – Openbaar Ministerie
PDC – Politie Dienstencentrum
RIEC – Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RVO – Regionaal Veiligheidsoverleg
RWT – Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
VIK – Veiligheid Integriteit en Klachten
ZBO – Zelfstandig bestuursorgaan

1 Doel van het document

Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam heeft ten behoeve van de commissie Evaluatie Politiewet 2012, een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de nationale politie in de Eenheid Oost-Nederland. Daarnaast heeft de minister toezeggingen gedaan aan het parlement om de evaluatie Oost-Nederland te koppelen aan de rol van de korpschef, het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid en de constructie van de politie als aparte rechtspersoon. Dit document informeert de lezer over de opdracht, de gebruikte methodiek en de bevindingen van de onderzoeksactiviteiten.

2 Achtergrond evaluatieonderzoek Eenheid Oost-Nederland

In de Eenheid Oost-Nederland zijn vijf korpsen uit het vorige bestel samengevoegd tot één eenheid. Deze eenheid omvat 79 gemeenten, kent vijf districten en heeft 27 basisteams en er is een veelzijdigheid aan sociale geografische kenmerken. Het verschil met de andere eenheden, waar maximaal drie korpsen zijn samengevoegd, ligt vooral in de schaalgrootte van de bestuurlijke organisatie. Door het grote aantal gemeenten is het een complex proces om met 79 burgemeesters en de hoofdofficier van justitie gezamenlijk de verdeling van de politiesterkte, die aan de regionale eenheid is toegewezen als onderdeel van het beleidsplan, vast te stellen. Hierdoor heeft de besturing een andere inrichting gekregen dan in de andere eenheden. Zo is bijvoorbeeld het overleg met de burgemeesters op kleinere schaal ingericht om tot afstemming te komen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de nationale politie heeft de minister onderkend dat de Eenheid Oost-Nederland een zodanig groot gebied betreft dat de werkbaarheid en effectiviteit van deze politie-eenheid mogelijk in het geding komen.[2] De minister heeft de mogelijkheid extra regionale eenheden aan te wijzen indien blijkt dat een eenheid te groot is en de beoogde werkbaarheid, effectiviteit en vermindering van de bestuurlijke drukte niet behaald worden.[3] De minister heeft toegezegd de werking van de wet binnen de Eenheid Oost-Nederland drie jaar na inwerkingtreding te evalueren en te koppelen aan de evaluatie van de constructie van de politie als aparte rechtspersoon, de positie van de korpschef en het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid.[4] Bij deze evaluatie zijn expliciet de ervaringen van burgers betrokken, zoals door de minister is beloofd aan het parlement.[5]

In de evaluatie hebben wij rekening gehouden met het maatschappelijke krachtenveld waarin de nationale politie opereert. Politiebonden voeren actie omdat agenten een betere cao willen. Media rapporteren over opleidingen met teveel agenten, massale sluiting van politiebureaus, geldgebrek bij de politieorganisatie, haperende ICT-systemen, klagende burgemeesters en de herijking van de nationale politie. Omdat de doorlooptijd van het evaluatieonderzoek meerdere maanden in beslag heeft genomen, is het niet altijd mogelijk geweest de meest recente ontwikkelingen in de interviews mee te nemen. De maatschappelijke context heeft echter wel gediend ter kleuring van de onderzoeksresultaten en is gebruikt om de resultaten te interpreteren.

Deze evaluatie is de eerste fase van de door de minister toegezegde evaluatie van de Politiewet 2012. Voorafgaand aan deze fase is er een evaluatieontwerp (blauwdruk) opgesteld.[6] In het onderstaande kader volgt een samenvatting van de resultaten van de blauwdruk, waarop het huidige onderzoek is gebaseerd.

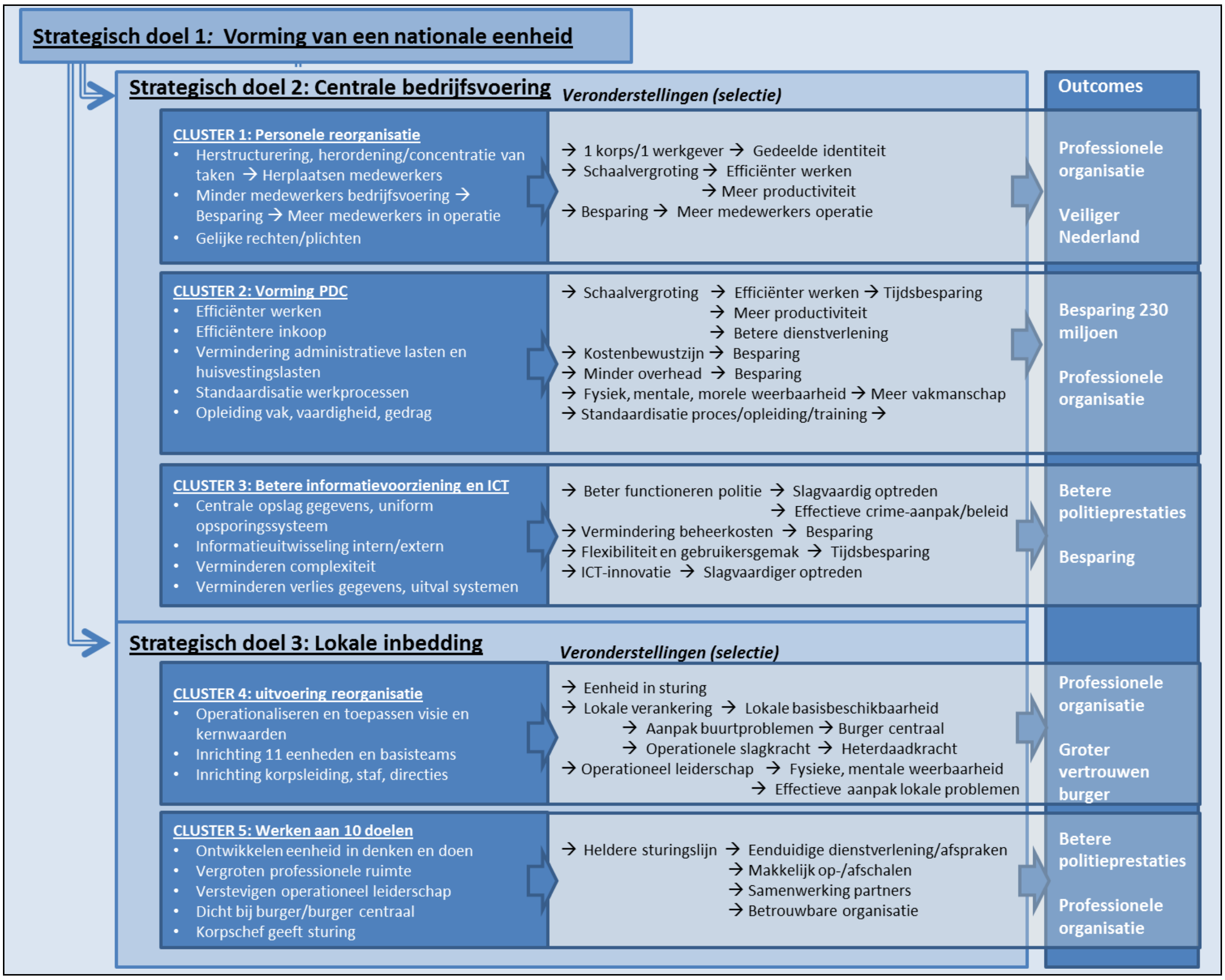
---

[2] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, H.
[3] *Kamerstukken II* 2011/012, 30 880, nr. 53 (amendement van het lid Berndsen).
[4] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, H en *Kamerstukken I* 2012/2013, 33 368, B.
[5] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880 (plenair debat 3/7/2012).
[6] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2014).

Het hoofddoel van de nationale politie is het veiliger maken van Nederland en meer ruimte bieden aan de professionaliteit van de politie. Er zijn 3 strategische doelen benoemd die moeten leiden tot deze twee hoofddoelen:

- het vormen van één eenheid, te bereiken door
- een centrale bedrijfsvoering en
- betere lokale inbedding

Deze 3 strategische doelen vormen de kern om te komen tot een professionele organisatie die betere politieprestaties kan leveren en het vertrouwen van de burger kan vergroten. De besparingen die voortkomen uit het op een andere manier inrichten van de organisatie – zowel op het gebied van informatievoorziening, ICT en beheerprocessen, als op het terrein van het personeel – worden ingezet om de doelen te kunnen verwezenlijken. Figuur 1 geeft een overzicht van de strategische doelen van de Politiewet 2012.



Figuur 1: Overzicht reconstructie beleidstheorie

In dit schema zien we de bedoelingen en effecten zoals deze in de Politiewet 2012 zijn omschreven. De weergave van de causale verbanden in dit en de volgende schema's vormen de officiële expliciete beleidstheorie, zoals vastgelegd in wetgeving en beleidsstukken. De schematische weergave van officiële oorzaken van het beleidsprobleem en de te verwachten effecten vormen de basis van het evaluatieontwerp.

In de blauwdruk zijn de **5 inspanningenclusters** geanalyseerd, die de politie geformuleerd heeft om de inrichting van de nieuwe organisatie en geprioriteerde doelen te verwezenlijken.[7] Deze zijn in figuur 1 gekoppeld aan de strategische doelen waar zij het meest bij aansluiten.

- Inspanningencluster 1: Uitvoeren van de personele reorganisatie

Met de nationale politie vallen alle medewerkers onder één autoriteit waarbij ze allemaal dezelfde rechten en plichten hebben. Door de samenvoeging van regiokorpsen, het KLPD en de VTSPN tot een nationale politie met 10 regionale eenheden, een landelijke eenheid en een politiedienstencentrum, vindt er een herstructurering plaats en een herordening van taken. Dit komt ten goede aan de concentratie van taken in de bedrijfsvoering waardoor er meer medewerkers beschikbaar komen voor de operatie en het bevordert de uniformiteit van de personele organisatie.

- Inspanningencluster 2: Vorming van het PDC

Een centrale bedrijfsvoering betekent een schaalvergroting en moet leiden tot een toename van de efficiëntie en de professionaliteit. Doel is optimalisatie en realisatie van besparingen en het zijn van een professionele dienstverlener. Door centralisatie van de bedrijfsvoering gaat de dienstverlening vooruit, komen er meer mensen en middelen beschikbaar voor de operatie en kan er efficiënter worden ingekocht.

- Inspanningencluster 3: Realiseren van een betere informatievoorziening en ICT

Doel is een landelijke uniforme informatiehuishouding (LUIH), waardoor het beheer eenvoudiger wordt, wat ten goede komt aan nieuwe investeringen en innovaties. Doordat informatie-uitwisseling zowel intern als extern gemakkelijker wordt als gevolg van centraal opgeslagen gegevens, kan er slagvaardiger worden opgetreden in criminaliteitsbestrijding, wat leidt tot een veiliger Nederland.

- Inspanningencluster 4: Inrichten en in werking brengen van de nationale politie

Met het in werking brengen van de inrichting wordt bedoeld het uitvoering geven aan de reorganisatie, anders dan de personele reorganisatie. Het betreft de voorbereiding van de feitelijke inrichting van de nieuwe organisatie en de implementatie van de visie en kernwaarden van de nieuwe organisatie.

- Inspanningencluster 5: Werken aan geselecteerde operationele doelen

Doel is het werken aan in totaal tien geselecteerde operationele doelen. Deze doelen zijn geselecteerd op de mate waarin zij een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de eenheid van de politieorganisatie (in denken en doen), het vergroten van de professionele ruimte van de medewerkers en het verstevigen van operationeel leiderschap van leidinggevenden.

[7] Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012; Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie, 2014.

3 Onderzoeksvragen en onderwerpen in de evaluatie

Het evaluatieonderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de gevolgen van de invoering van de nationale politie bij de Eenheid Oost-Nederland. In het onderzoek staat de vraag centraal hoe de Politiewet 2012 (hierna: de Politiewet) in de praktijk tot nu toe is ingevuld en wat de consequenties zijn voor de organisatie en voor de verschillende externe partijen die bij het politiewerk betrokken zijn. De hoofdvraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt is als volgt: *"Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?"* Het antwoord op deze vraag moet uitwijzen of het nieuwe politiebestel lijkt te werken zoals de wetgever het heeft beoogd.

In onze onderzoeksopzet hebben we ervoor gekozen de evaluatie aan de hand van acht verschillende thema's te benaderen. Dit maakt het mogelijk om de werking van de Politiewet van verscheidene kanten te belichten. De acht onderdelen waar ons onderzoek zich op richt, zijn als volgt:

(1) De constructie van de nationale politie als aparte rechtspersoon
(2) De positie van de korpschef
(3) Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid
(4) De rol van de regioburgemeester
(5) De klachtbehandeling
(6) De ervaringen van burgers
(7) De samenwerking met ketenpartners en externe stakeholders in de Eenheid Oost-Nederland
(8) De aanpak van polarisatie, radicalisering en High Impact Crime in de Eenheid Oost-Nederland

De punten 1 tot en met 6 zijn gebaseerd op de toezeggingen van de minister van Veiligheid en Justitie.[8] De punten 7 en 8 zijn toegevoegd om de interne werking van de nationale politie en de externe inbedding van de politie in haar lokale, nationale en internationale omgeving nader te belichten. Deze twee onderwerpen zijn als belangrijke thema's voor een evaluatieonderzoek naar voren gekomen bij het opstellen van de blauwdruk.

De laatste twee onderwerpen benaderen wij als casestudies. Casestudies geven de mogelijkheid de werking van de nationale politie in de Eenheid Oost-Nederland aan de hand van specifieke thema's en concrete onderwerpen te belichten. Vergeleken met een 'algemene aanpak' staat dit gedetailleerde inzichten toe in de daadwerkelijke werkwijzen, veranderingen en uitdagingen die voortkomen uit de invoering van de nationale politie. Op deze manier komt aan de orde welke instrumenten worden gehanteerd door de verschillende actoren. Om het thema samenwerking nader te belichten in de Eenheid Oost-Nederland, hebben wij het Zwarte Cross festival als casus gekozen. Om het thema aanpak van criminaliteit nader te belichten, is er gekozen voor de aanpak van polarisatie, radicalisering en High Impact Crime in de Eenheid Oost-Nederland. Een betere aanpak van High Impact Crime is een van de doelen in de beleidstheorie die ten grondslag lag aan de invoering van de nationale politie. Hiermee is het ook een belangrijk verantwoordingsmechanisme voor de prestaties van de politie geworden.

[8] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, H, *Kamerstukken I* 2012/2013, 33 368, B en *Kamerstukken I* 2013/2013, 33 368, plenair debat.

3.1 Uitleg van de 8 onderzoeksonderwerpen

3.1.1 De constructie van de politie als aparte rechtspersoon

Met de politie als aparte rechtspersoon is tot uitdrukking gebracht dat de politie geen instrument is van de minister. Dat zou bijvoorbeeld wel het geval zijn als de politie de vorm zou hebben van een agentschap waar de rijksambtenaren rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen wat er toe kan leiden dat de minister beschikking heeft over een eigen 'justitiële politie'. Met de komst van de Politiewet 2012 is gekozen voor een eigen rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT), een *sui generis* constructie: een zelfstandig orgaan met een korpschef die het beheer voert. De belangrijkste inhoudelijke reden voor de constructie van een aparte rechtspersoonlijkheid is het vermogen om de positie van de gezagsdragers te waarborgen. De politie is er voor de gezagsdragers en niet voor de minister. Een *sui generis* constructie beoogt te waarborgen dat de politie daadwerkelijk optreedt onder het gezag van de lokale gezagsdragers.[9]

Daarnaast zijn er ook praktische redenen. De opdracht, zoals verwoord in het regeerakkoord van kabinet-Rutte I, was om een politie tot stand te brengen op basis van een bestaand wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel was de politie in juridische zin al vormgegeven als een *sui generis* constructie. In het oude bestel waren er namelijk 25 aparte rechtspersonen (de 25 regiokorpsen)[10], waarbij er sprake was van ondergeschiktheid van de regionale korpschef aan de korpsbeheerder. In deze structuur was de politie een (publiekrechtelijke) rechtsfiguur sui generis.[11] In deze constructie was de korpsbeheerder 'de baas van de politie'; nu is de korpschef belast met het beheer en de leiding van de politie. Om de positie van de minister invulling te geven is hem de aanwijzingsbevoegdheid toegekend. Door de aanwijzingsbevoegdheid wordt de ondergeschiktheid van de korpschef aan de minister extra gemarkeerd.

De rechtspersoon politie heeft een eigen begroting maar deze wordt vastgesteld door de minister. Uit artikel 33 van de Politiewet volgt dat de minister uit de departementale begroting een bedrag ter beschikking stelt aan het politiekorps. Artikel 34 regelt dat de minister jaarlijks een begroting voor de politie vaststelt. De minister maakt het ontwerp voor de begroting, de jaarrekening en het ontwerp voor de meerjarenraming.

3.1.2 De positie van de korpschef

De korpschef moet over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording afleggen aan de minister. De wettelijke taak ten aanzien van de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheerplan en het jaarverslag ligt nu bij de minister. De minister verdeelt de operationele sterkte, de niet-operationele sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie. Het overleg van de minister met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering en het beheer (het zogenaamde 'Artikel 19-overleg' dat minimaal 4 keer per jaar plaatsvindt) wordt in aanwezigheid van de korpschef door de minister gevoerd.[12] De wet regelt in artikel 27 dat de korpschef over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording aflegt aan de minister ('de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie'). Hiermee wordt ook in de wet de relatie tussen de minister en de korpschef expliciet tot uitdrukking gebracht. De korpschef is voor de volle omvang van zijn wettelijke taak verantwoording verschuldigd aan de

[9] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, E (MvA).
[10] Het beheer van het KLPD berustte bij de minister (zie artikel 38, derde lid, van de Politiewet 1993; het KLPD was een agentschap van het ministerie).
[11] Zie memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van de Politiewet 1993: *Kamerstukken II* 1991/92, 22 562, nr. 3, p. 40-41.
[12] *Kamerstukken I* 2012/2013, 33 368, B.

minister.[13] In de reparatiewet is de positie van de minister versterkt ten opzichte van de korpschef.[14] In het oorspronkelijke voorstel was de positie van die korpschef namelijk steviger dan het geval is in de huidige wet. Een belangrijke wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is dat de minister nu de ontwerpbegroting maakt.

3.1.3 Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid

De aanwijzingsbevoegdheid is geregeld in artikel 31 van Politiewet: "*Onze Minister kan de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden*". Deze bevoegdheid is een juridisch instrument dat de korpschef, als uitvoerder van een zelfstandig rechtspersoon *sui generis* ten aanzien van het beheer van de politieorganisatie, ondergeschikt maakt aan de minister. In de nationale politie oefent de korpschef het beheer onder eigen naam en verantwoordelijkheid uit en niet in mandaat van de minister (*sui generis* constructie). De minister wordt echter wel politiek verantwoordelijk gehouden voor het beheer. Om de ministeriële verantwoordelijkheid te onderbouwen met bevoegdheden, immers het parlement heeft de mogelijkheden om de politieke verantwoordelijkheid van de minister te evalueren, bestaat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister tegenover de korpschef. In formele zin strekt de verantwoordelijkheid van de minister niet verder dan het al dan niet geven van een aanwijzing. Volgens Fijnaut (2012) is er daarom geen sprake van 'volstrekte ondergeschiktheid' van de korpschef. Dat zou anders zijn, indien de wet zou bepalen dat de minister is belast met het beheer en de leiding van het korps, bijgestaan door de korpschef.[15]

De aanwijzingsbevoegdheid kan over het algemeen worden uitgelegd als de bevoegdheid van de minister om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan de korpschef. De aanwijzingsbevoegdheid geeft de mogelijkheid om telkens, afhankelijk van het onderwerp en de omstandigheden, te beoordelen of concrete sturing door de minister nodig is en reikt daarmee verder dan beleidsregels. Het gezag is in handen van de officier van justitie en de burgemeester. De korpschef heeft zeggenschap over het beheer en heeft de leiding over de politiemensen. Omtrent deze onderwerpen kan de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruiken. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister gaat verder dan het geven van algemene aanwijzingen. Zo kan de minister ook bijzondere aanwijzingen geven. Het is niet bepaald in de wet dat de aanwijzing schriftelijk wordt gegeven noch dat voorafgaand overleg met de korpschef noodzakelijk is. Dit laatste ligt echter wel voor de hand maar indien nodig kan de minister de aanwijzing dus ook mondeling en zonder overleg geven, hetgeen in spoedeisende gevallen zou kunnen plaatsvinden.

3.1.4 De rol van de regioburgemeester

De Politiewet geeft de regioburgemeester binnen het nationale politiebestel een aantal taken, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten:

- De regioburgemeester wordt door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen voor een periode van vier jaar (artikel 38c) en de burgemeesters binnen de eenheid worden in de gelegenheid gesteld een gezamenlijke aanbeveling te doen voor benoeming alsook ontheffing (artikel 38c).
- De regioburgemeesters en twee burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners overleggen tenminste viermaal per jaar met de minister van Veiligheid en Justitie, de korpschef, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en andere

[13] *Kamerstukken* I 2011/2012, 30 880, H, p. 2 (nadere MvA I).
[14] Dit is de Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester alsmede enkele andere verbeteringen (Stb. 660).
[15] Fijnaut, C. J. C. F. (2012). *Het nationale politiekorps: achtergronden, controverses en toekomstplannen.* Amsterdam: Bert Bakker.

regioburgemeesters over de taakuitvoering en het beheer ten aanzien van de politie (artikel 19).

- De regioburgemeester wordt geacht alle burgemeesters van de Eenheid Oost-Nederland te horen over hun doelen inzake openbare orde en veiligheid[16] ter voorbereiding op het zojuist genoemde Artikel 19-overleg (artikel 20 en artikel 38d).
- De regioburgemeester heeft een verantwoordingsplicht jegens alle burgemeesters binnen de Eenheid Oost-Nederland inzake zijn taken als regioburgemeester (artikel 38d).
- De regioburgemeester heeft een stem in benoeming, schorsing en ontslag van de korpschef en ambtenaren die deel uitmaken van de leiding van de politie (artikel 28) en de politiechef van de regionale eenheid (artikel 38).
- De regioburgemeester draagt met de hoofdofficier van justitie verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het beleidsplan en het jaarverslag van de Eenheid Oost-Nederland (artikel 39), alsook de afstemming tussen regionale en landelijke doelstellingen (artikel 40).
- De regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig met de politiechef van de regionale eenheid (artikel 41).
- Behoeft een eenheid bijstand van andere eenheden dan wordt – behoudens in spoedeisende gevallen – het bijstandsverzoek niet gedaan nadat de regioburgemeester in de gelegenheid is gesteld om zijn/haar zienswijze over het verzoek te geven (artikel 56).

De regioburgemeester heeft een belangrijke rol binnen het nationale politiebestel vanwege zijn/haar schakelfunctie. De bovenstaande taakomschrijvingen maken duidelijk dat de regioburgemeester wordt geacht op cruciale aspecten van de politiezorg (prioriteiten, verantwoording, benoemingen) de verbinding te vormen tussen de verschillende niveaus, te weten het landelijk niveau, eenheidsniveau (Oost-Nederland) en lokaal niveau (gemeentelijk). Bovendien wordt de regioburgemeester daarbij geacht de handhavende en justitiële aspecten van het politiewerk af te stemmen met de hoofdofficier van justitie en de eenheidschef.

3.1.5 De klachtbehandeling

Klachtbehandeling door de politie (eerste fase)

Klachten over de politie kunnen digitaal, schriftelijk of mondeling bij een politiebureau worden ingediend, of telefonisch bij de klachtencoördinator. Klachten over wettelijke regels en beleid of bekeuringen mogen niet ingediend worden. Ook moet de klacht over iets gaan dat maximaal een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Indien de klacht tegen een politiemedewerker is, wordt deze persoon in kwestie op de hoogte gebracht van de klacht, vervolgens wordt via een klachtbehandelaar geprobeerd of de klager en de politiemedewerker er samen uit kunnen komen tijdens een gesprek. De politie staat open voor klachten. Op de officiële website van de nationale politie staat vermeld: "*Klachten zijn voor de politie nadrukkelijk leermomenten. Uw klacht geeft ons stof tot nadenken over de manier waarop wij als politie met burgers omgaan.*"[17]

De klager wordt schriftelijk op de hoogte gehouden over de stappen in de procedure, zoals het gesprek met de klachtbehandelaar of het bemiddelingsgesprek. In de bemiddelingsfase wordt informatie verzameld van de klager en beklaagde en wordt nader onderzoek gedaan. Als de klager dat wil, vindt er een gesprek plaats tussen de klager en de beklaagde medewerker, onder begeleiding van de klachtbehandelaar. Als het bemiddelingsgesprek niet tot tevredenheid bij de klager leidt, wordt een officieel klachtenrapport gemaakt voor de politiechef van de desbetreffende eenheid. Deze vraagt advies aan een klachtencommissie die onderzoek instelt naar de klacht. Dit advies komt tot stand door drie leden van de klachtencommissie en wordt in veel gevallen opgevolgd. De politiechef stuurt het advies van de klachtencommissie ook door naar de burgemeester en de hoofdofficier van justitie.

---

[16] Artikel 172 gemeentewet: burgemeester belast met handhaving openbare orde.
[17] http://www.politie.nl/themas/klachtenregeling-politie.html

In enkele gevallen adviseren zij de politiechef over de klacht. Als ook hier de klager niet tevreden over is, is de volgende en laatste mogelijkheid om naar de Nationale ombudsman te stappen.

De klachtencommissie (tweede fase)

Er bestaat een klachtencommissie voor de landelijke eenheid, en daarnaast heeft iedere regionale eenheid een eigen klachtencommissie. Iedere klachtencommissie is belast met de taak om klachten te behandelen over gedragingen van ambtenaren van de politie werkende in de desbetreffende eenheid.[18] Werving van kandidaten vindt plaats via een open sollicitatieprocedure. Iedere burger kan hiervoor in aanmerking komen. Vanwege de onafhankelijkheid van de commissie mogen de leden in hun dagelijks werk niet professioneel verbonden zijn aan de politie. Een voorkeur gaat uit naar mensen met juridische kennis, inzicht in het politiewerk, en/of vaardigheden op het gebied van geschillenbeslechting of bemiddeling. Leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar, met een mogelijke eenmalige verlenging van vier jaar. De onafhankelijkheid van de klachtencommissie wordt bewaakt door de voorzitter en plaatsvervangende voorzitters.

De voorzitter, de plaatsvervangende voorzitters (maximaal twee) en de overige leden van de klachtencommissie van de landelijke eenheid worden benoemd, herbenoemd en ontslagen door de minister. De benoemingen geschieden op aanbeveling van het College van de procureurs-generaal; het College wordt over de aanbeveling geadviseerd door de klachtencommissie en de politiechef. De ambtelijk secretaris van de klachtencommissie van de Landelijke eenheid wordt aangewezen door politiechef van de landelijke eenheid. De ambtelijk secretaris is niet betrokken bij de besluitvorming van de commissie, noch bij de behandeling of coördinatie van klachten.

Voor de klachtencommissie voor een regionale eenheid vindt de benoeming van de leden plaats op basis van een gezamenlijke aanbeveling door de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie. De regioburgemeester hoort hiertoe de burgemeesters van de betreffende eenheid en ontvangt daarnaast advies van de klachtencommissie en de politiechef. De ambtelijk secretaris van de klachtencommissie voor de regionale eenheid wordt aangewezen door de politiechef. Net als bij de landelijke eenheid is de ambtelijk secretaris niet betrokken bij de besluitvorming of behandeling en coördinatie van klachten.

3.1.6 De ervaringen van burgers

Bij de behandeling van het wetsvoorstel ‘Vaststelling van een nieuwe Politiewet’ op 3 juli 2012 heeft het parlement haar zorgen geuit over de lokale inbedding van de politie. Daarbij is de minister gevraagd of bij de 3-jaars evaluatie rekening kan worden gehouden met de ervaringen van de burgers ten aanzien van die lokale inbedding. De minister heeft daarbij het volgende toegezegd: “*Ten aanzien van de regio Oost zullen wij natuurlijk ook de ervaringen van de burgers (over de lokale inbedding) nadrukkelijk bij de evaluatie betrekken.”*[19] In dit evaluatieonderzoek zijn daarom de ervaringen van de burgers meegenomen. Hiervoor zijn bestaande kwantitatieve data en rapporten als uitgangspunt gebruikt, aangevuld met inzichten uit interviews. De belangrijkste kwantitatieve bron is de Veiligheidsmonitor.

De drie hoofdthema’s die aan bod zijn gekomen, luiden als volgt:

(1) *Burgers en politie:* Hoe ervaren de inwoners van Oost-Nederland de contacten met de politie? Welk beeld hebben ze over het functioneren van de politie, zowel in algemene zin als in hun eigen woonomgeving?

[18] Politiewet 2012, Regeling klachtbehandeling politie.
[19] *Kamerstukken I*, 2011/2012, 30 880.

(2) *Slachtofferschap:* Wat is de aard en omvang van slachtofferschap bij de inwoners van Oost-Nederland? Hoe ziet de ontwikkeling over de tijd heen eruit in de afgelopen paar jaar? Hoe verhoudt de Eenheid Oost-Nederland zich tot de rest van Nederland?

(3) *Veiligheidsbeleving:* Hoe ervaren de inwoners van Oost-Nederland hun veiligheid, zowel in het algemeen als toegespitst op hun eigen woonomgeving? Hoe ziet de ontwikkeling over de tijd heen eruit in de afgelopen paar jaar? Hoe verhoudt de Eenheid Oost-Nederland zich tot de rest van Nederland? Het gaat hierbij om de subjectieve beleving van veiligheid, die niet noodzakelijkerwijs gerelateerd is aan objectieve veiligheidsindicatoren zoals slachtofferschap.

3.1.7 Casestudie het Zwarte Cross festival

Politiewerk kan niet zonder goede samenwerking met externe partijen, bijvoorbeeld als het gaat om criminaliteitspreventie of het verkennen van delicten. Lokale inbedding is hiervoor van essentieel belang; een punt dat ook in de aanloop naar de nationale politie werd benadrukt. Door de nadruk te leggen op de samenwerking met ketenpartners en externe stakeholders op lokaal, regionaal en nationaal niveau toetst deze evaluatie de inbedding van de politie in haar naaste en verdere omgeving. Omwille van een systematische toetsing worden de werkwijzen en ervaringen van politiemedewerkers (van operationeel tot strategisch niveau) én die van externe partners meegenomen. Het onderwerp samenwerking heeft verder betrekking op de manier waarop informatie wordt gedeeld met burgers en andere externe stakeholders en hoe deze informatie intern verder wordt verwerkt. Het onderwerp samenwerking raakt dus ook het thema vernieuwing van de IT-voorzieningen (zoals IT-integratie en inzet van sociale media). In het kader van de evaluatie blauwdruk[20] kwam dit aspect als één van de meest kritische aspecten bij de vorming van de nationale politie naar voren. Daarom wordt samenwerking in de casestudie van het Zwarte Cross festival getoetst. De beweegreden in de keuze voor deze specifieke casus wordt in het onderstaande deel kort toegelicht.

Het Zwarte Cross festival is het grootste betaalde muziekfestival van Nederland en het grootste motorcrossevenement ter wereld. Dit tijdelijke event heeft een specifiek lokale tint, maar geniet desondanks volop landelijke bekendheid. De laatste editie in 2014 trok 185.276 betalende bezoekers. Het Zwarte Cross festival is een evenement met een mix van motorcross, muziek, stunts en theater. Het festival vindt plaats in 'De Achterhoek' waar het sinds 1997 wordt georganiseerd. Recente edities van het festival gingen gepaard met enige incidenten zoals arrestaties bij vechtpartijen[21] en mishandeling door een beveiliger.[22] Het aantal incidenten fluctueert per editie (zie tabel 1) en is relatief laag, gegeven de omvang van het evenement.

Jaargang	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bezoekers	148.000	152.500	156.000	162.000	185.276	197.450
Aanhoudingen	38	41	8	27	4	1

Tabel 1: Aanhoudingen tijdens het Zwarte Cross festival uitgesplitst naar jaargang[23,24]

Het evenement wordt georganiseerd door Feestfabriek BV. Dit bedrijf beoogt het evenement ongestoord te laten verlopen, de persoonlijke veiligheidsrisico's van de deelnemers en medewerkers te beschermen, (im)materiële schade als gevolg van ongewenste verstoringen te voorkomen, en adequaat te reageren op incidenten. In de voorbereiding en tijdens het evenement is er sprake van afstemming en samenwerking tussen verschillende partijen zoals de gemeente, de organisator van het

[20] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2014).
[21] http://www.volkskrant.nl/binnenland/politie-arresteert-15-mensen-bij-vechtpartij-zwarte-cross~a3483150/
[22] http://www.omroepgelderland.nl/web/nieuws-1/2081603/beveiliger-zwarte-cross-veroordeeld-voor-mishandeling.htm#.VPhSjS6vzGI
[23] https://www.politieacademie.nl/overdepolitieacademie/nieuws/documents/Opsporing%20bij%20evenementen.pdf
[24] Betreft provisionele incident cijfers voor 2014 en 2015. Definitieve cijfers worden na de Algemene Evaluatie Zwarte Cross op 15 september 2015 bekend gemaakt.

evenement, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, de politie en de brandweer. Er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de coördinatie, opschaling en uitvoering die beschreven zijn in het multidisciplinaire draaiboek van het Zwarte Cross festival. In het veiligheidsoverleg worden hierover afspraken gemaakt en bovendien wordt er tijdens het festival over de actuele stand van zaken overlegd met de vertegenwoordigers van de hulpdiensten.

Vanwege een breed scala aan betrokken organisaties kan dit casusonderzoek zich richten op de invloed van de invoering van de nationale politie op het functioneren van het politiebestel op lokaal niveau, in het bijzonder ten tijde van korte periodes van intensieve samenwerking. Relevante vraagstukken zijn hier bijvoorbeeld: Hoe functioneert de samenwerking met ketenpartners, private partijen en burgers? Hoe worden operationele middelen ingezet? Hoe verloopt de communicatie tussen verschillende partijen binnen de politie? Omdat het Zwarte Cross festival al voor de invoering van de nationale politie werd georganiseerd, is het verder mogelijk om te onderzoeken in hoeverre de nationale politie invloed heeft op bestaande processen.

3.1.8 Casestudie polarisatie, radicalisering en High Impact Crime

Polarisatie en radicalisering

Het thema polarisatie en radicalisering is een actueel thema dat veel publiciteit trekt.[25,26] Het openbaar bestuur in de Eenheid Oost-Nederland erkent radicalisering als een dreiging en levert, onder regie van gemeentes en in samenwerking met de veiligheidspartners, inspanningen om deze dreiging tegen te gaan. Landelijk zijn er verschillende richtlijnen en handelingskaders ter bestrijding van polarisatie en radicalisering opgesteld, waarin ook de rol van de nationale politie op lokaal, regionaal en nationaal niveau wordt uitgelegd.

Voor de Eenheid Oost-Nederland zijn twee prioriteiten gesteld voor het thema ‘polarisatie en radicalisering’. De eerste prioriteit richt zich op terugkeerders in samenspraak met de Nationale Recherche (NR). Wanneer terugkeerders niet onder het regime van de NR vallen, worden ze als prioriteit benoemd in de Eenheid, waarbij er een aanbod wordt gedaan aan de NR tot samenwerking. De doelgroepen van de tweede prioriteit zijn potentiële uitreizigers en faciliteerders. Voor beide prioriteiten moet eerst toestemming gevraagd worden aan het Openbaar Ministerie (OM) om opsporingsmiddelen te mogen inzetten.

Bij de politie is de Diensten Regionale Informatieorganisatie (DRIO) verantwoordelijk voor het ontvangen en doorgeleiden van binnenkomende signalen, ook met betrekking tot polarisatie en radicalisering. DRIO filtert de informatie en stuurt bij ernstige dreigingen ‘intelligence’ door naar de NR, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en/of de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Bij de politie intern wordt elk signaal geleid naar een projectleider per district, waarna wordt bekeken of het signaal vervolgens moet leiden tot het actief informeren van de eenheidsleiding en de driehoek. Op casusniveau is het de driehoek die formeel de opdracht geeft om een casus op te pakken. Bovendien is een vertegenwoordiger van de betreffende gemeente van begin af aan betrokken bij de aanpak vanuit het Veiligheidshuis. Elk politiedistrict heeft binnen het Districtelijke Informatie Knooppunt (DIK) een informatiecoördinator belast met het thema.

High Impact Crime

High Impact Crime (HIC) staat voor delicten die bijzonder ingrijpend zijn. Delicten zoals straatroof, overvallen, woninginbraken en geweld hebben grote impact op de burger. Een van de prioriteiten van gemeenten hierbij is de aanpak van risicojeugd en problematische jeugdgroepen waarbij alle betrokken partijen het eens zijn over het belang van een effectieve integrale aanpak. Een

---

[25] http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3743271/2014/09/08/Moskeeen-in-Amersfoort-zijn-alert-op-radicalisering-jeugd.dhtml.
[26] http://www.gemeente.nu/Handhaving/Nieuws/2015/1/Marokkaanse-Nederlanders-starten-meldpunt-radicalisering.

strafrechtelijke aanpak alleen is onvoldoende – en werkt soms contraproductief – in het effectief stoppen van crimineel gedrag bij jongeren.

HIC vergt een gerichte aanpak: zowel gebiedsgericht als persoonsgericht. Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt geïnvesteerd in analysecapaciteit en instrumenten om capaciteit effectiever in te zetten om zo preventief de problemen aan te pakken. De focus wordt verschoven van 'wat is er gebeurd' naar 'wat gaat er gebeuren'. De beschikbare informatie wordt gebruikt om '*hotspots*' en '*hot times'* te voorspellen en verdachte bewegingen eerder te signaleren.[27] Voor de persoonsgerichte aanpak wordt gebruik gemaakt van de 'Toolbox Persoonsgerichte Aanpak' waarbij de noodzakelijke werkprocessen worden ondersteund. De Toolbox is als basismodel geschikt voor alle eenheden in Nederland. Zij kunnen aan de slag met de landelijk aangeleverde 'brutolijst' van mogelijke daders. Ketenpartners kunnen in gezamenlijk overleg en aan de hand van de regionale problematiek een 'nettolijst' maken met behulp van een risicotaxatie-instrument.[28]

In de aanpak van HIC worden lokale partners intensiever betrokken in hun samenwerking met de politie. Daarbij wordt de informatie van getuigen en slachtoffers als één van de belangrijke succesfactoren gezien voor het oplossen van een misdrijf. Zo worden burgers vaker betrokken bij de opsporing en worden er speciale campagnes gevoerd met bijvoorbeeld het bedrijfsleven en ouderenorganisaties.[29] Om burgers en bedrijven creatief mee te laten denken moet de politie verder investeren in de relatie met burgers en bedrijven. Gezien het belang dat burgers aan veiligheid hechten is het reëel te veronderstellen dat de bereidheid om informatie te delen verder zal toenemen.[30] Daarom zijn er vanuit de politie en overheid diverse initiatieven ontwikkeld om de samenwerking met burgers intensiever vorm te geven. Burgernet en amberalert zijn hiervan goede voorbeelden. Hierbij worden burgers rechtstreeks benaderd om informatie met de politie te delen. Ook tiplijnen waar burgers anoniem melding kunnen doen van criminaliteit, zoals 'Meld misdaad anoniem', verbeteren de informatiepositie van de politie.[31]

De focus op HIC geeft inzicht in zowel de interne werking van de politie (zoals de coöperatie en informatievoorziening tussen afdelingen, districten en met andere eenheden) als de externe samenwerking met partners.

[27] Politie Oost-Nederland. (2015). *Meerjarenbeleidsplan 2015-2018: HIC*. versie 2.1.
[28] Rover, B. (2012). *Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes.* Ministerie van Veiligheid en Justitie.
[29] Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
[30] Noije, L. van (2011). 'Sociale veiligheid'. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloïn & E. Poller (Eds). *De sociale staat van Nederland 2011*, 259-282. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
[31] Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing Vijf strategische implicaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

4 Aanpak van het onderzoek

4.1 Fasen van het onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd in vier stappen uitgevoerd:

Fase 1 – Voorbereiding: In de eerste fase hebben we ons gericht op de voorbereiding van het onderzoek en de opbouw van kennis als basis voor de keuze van respondenten en bronnen voor kwantitatieve data. In deze fase zijn ook de instrumenten voor dataverzameling ontwikkeld, zoals o.a. semigestructureerde interviewprotocollen voor het afnemen van interviews bij de verschillende stakeholders.

Fase 2 – Verzamelen van kwantitatieve data: In deze fase werden kwantitatieve data uit reeds beschikbare bronnen verzameld, te weten openbare informatie (zoals de Veiligheidsmonitor) en politie-informatie die ter beschikking is gesteld door de Eenheid Oost-Nederland (zoals de Stand van Zaken medio 2014 in Oost-Nederland[32]). De kwantitatieve data waren vooral van belang om inzicht te krijgen in klachtbehandeling, de ervaringen van burgers, en de aard en omvang van HIC-delicten (thema's 5, 6 en 8; zie paragraaf 4.4 voor meer informatie over de data). In deze fase is ook bepaald of er onderwerpen zijn die extra aandacht behoeven in fase 3 (interviews), bijvoorbeeld omdat er sprake is van sterk stijgende of dalende trends.

Fase 3 – Afnemen en uitwerken van interviews: Om recht te doen aan de diversiteit in stakeholders zijn 77 interviews afgenomen met verschillende stakeholders binnen en buiten de politie. De groepen en interviewprocedures zijn beschreven in paragraaf 4.3. De 77 interviews zijn volgens kwalitatieve analyseprincipes[33] thematisch gecodeerd.

Fase 4 – Eindrapportage: De bevindingen van de interviews en de kwantitatieve data zijn uitgewerkt en gerelateerd aan elkaar in deze eindrapportage.

4.2 Methodologische verantwoording

Onze onderzoeksaanpak heeft de volgende kenmerken:

(1) Wij hebben een exploratieve aanpak gebruikt om de huidige status van de Eenheid Oost-Nederland en de landelijke thema's te onderzoeken en de relevante onderwerpen die in het veld spelen, te inventariseren.
(2) Wij hebben voor een constructivistische aanpak gekozen om de verschillende perspectieven, ervaringen en meningen van de verschillende actoren in beeld te brengen.[34,35,36]
(3) In de loop van 2014 is duidelijk geworden dat er aanpassingen zijn gedaan aan (o.a. het tempo van) de implementatie van de nationale politie. Om hier flexibel op te kunnen reageren en om de rol van bepaalde omgevingsvariabelen of programma's mee te kunnen nemen (bv. de invoering van het LFNP) hebben wij voor een kwalitatieve aanpak gekozen.

---

[32] Politie. *Stand van Zaken medio 2014. Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).
[33] Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage.
[34] Bryant, M. (2006). Talking about change: Understanding employee responses through qualitative research. *Management Decision*, *44*(2), 246-258.
[35] Alvesson, M., & Deetz, S. (2000). *Doing Critical Management Research*. London: Sage.
[36] Boje, D. M. (2006). Book review essay: Pitfalls in storytelling advice and praxis. *Academy of Management Review*, *31*(1), 218-225.

Met exploratief onderzoek is het mogelijk om een omgeving te verkennen, een vertrouwensband met respondenten op te bouwen en om gedetailleerde data te verzamelen en te analyseren.[37] Daarom is kwalitatief onderzoek bijzonder waardevol als het gaat om complexe onderwerpen. De kwalitatieve interviews geven een weergave van de manier waarop mensen de sociale werkelijkheid percipiëren.[38] Respondenten kunnen zich soms echter ongelukkig uitdrukken, weten niet altijd de juiste woorden te vinden en interpreteren de vraag mogelijk op een onbedoelde manier. Om die reden hebben wij – middels semigestructureerde interviewprotocollen – triangulatie toegepast, dus op verschillende manieren dezelfde soort vraag gesteld.

Onze aanpak is gebaseerd op een constructivistische standpunt om de veelheid van mogelijke perspectieven, ervaringen en zienswijzen van verschillende actoren in kaart te brengen. Dit constructieve standpunt impliceert dat wij als onderzoekers accepteren dat elke geïnterviewde zijn of haar eigen versie en perspectief heeft op de huidige situatie, maar ook dat elke onderzoeker zijn of haar visie heeft op het onderzoek. Hierbij bundelen we expertises op het gebied van kwalitatief en kwantitatief onderzoek, bedrijfskunde, organisatiepsychologie, sociale psychologie, bestuurskunde en criminologie. Dit betekent in onze aanpak de inzet van theorieën, concepten en instrumenten uit bovenstaande disciplines. Deze multidisciplinaire benadering zorgt voor een onderzoek met oog voor de verschillen tussen stakeholders in hun waarneming en perceptie van – en belangstelling en waardering voor – de nieuwe organisatie. Het onderzoekskader hebben wij gebaseerd op de reflexieve methodologie.[39] Deze methodologie stelt dat reflexiviteit een essentieel onderdeel is van een onderzoeksproces. Het biedt een perspectief dat noodzakelijk is voor een succesvolle interpretatie van het onderzoek en de ontwikkeling van bruikbare conclusies. Daarnaast is het zeer toepasbaar in en voor een onderzoek waarbij verschillende disciplines en verschillende perspectieven nauw moeten samenwerken om tot een analyse en evaluatie te komen.

Aan het eind van elk interview is steeds gevraagd of de geïnterviewde nog iets kwijt wilde, wat hij/zij graag in het onderzoek naar voren wilde laten komen. Wij zijn ons bewust van het feit dat de geïnterviewden hun ‘eigen agenda’ kunnen hebben en hun eigen redenen om mee te werken aan het onderzoek. Dit kunnen strategische beweegredenen zijn, maar ook de behoefte om emoties te kunnen uiten, een stem te krijgen of een tegenstem te bieden tegen de vooral negatieve beeldvorming in de media. We hebben deze beweegredenen niet onderzocht omdat dit een integraal onderdeel is van elk interview. We presenteren de stemmen op een zo “ruw” mogelijke manier, namelijk in de vorm van letterlijke uitspraken. De citaten in het rapport zijn gebaseerd op wat de meerderheid van de respondenten heeft gezegd. Alleen bij duidelijk afwijkende meningen wordt dit als zodanig vermeld en bij een citaat aangeven. Waar mogelijk hebben wij kwantitatieve data gecombineerd met de kwalitatieve data.

De doelstelling van onze aanpak is om een stem te geven aan al deze groepen om zo de verscheidenheid aan te geven die ons informeert over wat er speelt, zowel binnen als buiten de Eenheid Oost-Nederland. Deze aanpak vindt zijn basis in de kennis dat organisationele veranderingen niet succesvol zijn omdat ze meetbare (objectieve) resultaten afleveren, maar omdat ze als succesvol en betrouwbaar gepercipieerd worden door de betrokkenen.[40]

Natuurlijk speelden tijd en voortschrijdend inzicht ook een belangrijke rol in dit onderzoek. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode half maart tot en met eind juli 2015. Tijdens deze

[37] Decorte, T.& Zaitch, D. (2009). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven/Den Haag: Acco.
[38] Wester, F. P. J. F. & Peters, V.A.M. (2004). Kwalitatieve analyse: Uitgangspunten en procedures. Bussum: Coutinho.
[39] Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2009). *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*. London: Sage.
[40] Jacobs, G., Keegan, A., Christe-Zeyse, J., Seeberg, I., & Runde, B. (2006). The fatal smirk: Insider accounts of organizational change processes in a police organization. *Journal of Organizational Change Management*, *19*(2), 173-191.

periode zijn er veel dingen gebeurd en veranderd die een invloed hebben gehad op de meningen van de respondenten. De nationale politie is veel in het nieuws geweest, o.a. door cao-onderhandelingen, acties van politievakbonden en mediaberichten. Ook de (conceptversie van) de Herijkingsnota[41] leidde soms tot een veranderend perspectief van de respondenten.

4.3 Verzameling en analyse kwalitatieve data

Interviews met de verschillende stakeholders in en rondom de Eenheid Oost-Nederland vormen de hoofdbron van onze bevindingen in deze rapportage. In totaal zijn 77 interviews gehouden: 42 met politiemedewerkers in de Eenheid Oost-Nederland, andere eenheden en afdelingen op nationaal niveau en 35 interviews met externe stakeholders (zie tabel 2 en 3). Verder zijn er nog 13 andere respondenten benaderd (7 binnen de politie, 6 van externe organisaties), maar zij reageerden niet op ons verzoek of waren niet beschikbaar. In totaal hebben we dus 86% van de 90 geplande respondenten gesproken. De hoge respons, ondanks het politiekgevoelige onderwerp, kan als een teken worden gezien van de belangstelling die dit onderzoek heeft binnen de Eenheid Oost-Nederland, politiemedewerkers in andere eenheden en mensen in externe organisaties.

Interviews met politiemedewerkers		
	Functie	**Locatie**
1.	Korpschef	Nationaal
2.	Korpsleiding Kennis & Informatie	Nationaal
3.	Korpsstaf bestuurszaken	Nationaal
4.	Hoofd juridische zaken	Nationaal
5.	Adviseur juridische zaken	Nationaal
6.	Hoofd Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK)	Nationaal
7.	HR medewerker	Nationaal
8.	Portefeuillehouder Sociale Media	Nationaal
9.	Eenheidschef	Eenheid Oost-Nederland
10.	Hoofd Informatie SGBO	Eenheid Oost-Nederland
11.	Algemeen Commandant SGBO	Gelderland-Midden
12.	Coördinator Eenheid Infocel	Eenheid Oost-Nederland
13.	Diensthoofd DROS	Eenheid Oost-Nederland
14.	Diensthoofd DRIO	Gelderland-Midden
15.	Diensthoofd DROC	Gelderland-Midden
16.	Teamchef DROS	Gelderland-Midden
17.	Adviseur regioburgemeester	Eenheid Oost-Nederland
18.	Projectteam Social Media IMDM en Communicatie	Eenheid Oost-Nederland
19.	Relatiemanager	Eenheid Oost-Nederland
20.	Relatiemanager	Eenheid Oost-Nederland
21.	Relatiemanager	Eenheid Oost-Nederland
22.	Servicemanager	Eenheid Oost-Nederland
23.	Districtschef	IJsselland
24.	Districtschef	Twente
25.	Districtschef	Gelderland-Midden
26.	Districtschef	Noord- en Oost-Gelderland
27.	Teamchef	Twente
28.	Teamchef	Twente
29.	Teamchef	Noord- en Oost-Gelderland
30.	Teamchef	Gelderland-Zuid
31.	Teamchef	Noord- en Oost-Gelderland

[41] Herijkingsnota. *Herijking realisatie van de nationale politie* (31 augustus 2015).

Interviews met politiemedewerkers (vervolg)		
32.	Opsporingsteam Oost-Nederland	Gelderland-Midden
33.	Opsporingsteam Oost-Nederland	Gelderland-Midden
34.	Klachtencoördinator	Noord- en Oost-Gelderland
35.	Klachtencoördinator	Noord- en Oost-Gelderland
36.	Klachtencoördinator	Noord- en Oost-Gelderland
37.	Operationeel expert	Twente
38.	Wijkagent	Twente
39.	Wijkagent	Gelderland-Zuid
40.	Wijkagent	Gelderland-Midden
41.	Centrale Ondernemingsraad	Nationaal
42.	Coördinator Mobiliteit	Noord- en Oost-Gelderland

Tabel 2: Overzicht afgenomen interviews politiemedewerkers

Interviews met personen in andere organisaties		
	Functie	**Locatie**
1.	(Oud) minister van Veiligheid en Justitie	Nationaal
2.	Directoraat generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie (DGPOL)	Nationaal
3.	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)	Nationaal
4.	Vakbond ACP	Nationaal
5.	Vakbond ANPV	Nationaal
6.	Kamerlid	Nationaal
7.	Officier Beleid & Strategie	Twente
8.	Rechercheofficier	Eenheid Oost-Nederland
9.	Plv. hoofdofficier van justitie	Eenheid Oost-Nederland
10.	Parketsecretaris	Eenheid Oost-Nederland
11.	Lid klachtencommissie	Eenheid Oost-Nederland
12.	Lid klachtencommissie	Eenheid Oost-Nederland
13.	Regioburgemeester	Gelderland-Zuid
14.	Burgemeester	Noord- en Oost-Gelderland
15.	Burgemeester	Gelderland-Midden
16.	Burgemeester	Twente
17.	Burgemeester	Gelderland-Zuid
18.	Burgemeester	Gelderland-Zuid
19.	Burgemeester	Noord- en Oost-Gelderland
20.	Burgemeester	Gelderland-Midden
21.	Burgemeester	Twente
22.	Burgemeester	IJsselland
23.	Burgemeester	Gelderland-Zuid
24.	Procesregisseur	Gelderland-Midden
25.	Coördinator Openbare Orde en Veiligheid	Twente
26.	Coördinator Veiligheidshuis	Noord- en Oost-Gelderland
27.	Projectleider Veiligheidshuis	Noord- en Oost-Gelderland
28.	Ketenmanager Veiligheidshuis	IJsselland
29.	Programmamanager veiligheid (gemeente)	Twente
30.	Imam	IJsselland
31.	Imam	IJsselland
32.	Voorzitter moskee	IJsselland
33.	Jongerenwerker	Gelderland-Midden
34.	Vertegenwoordiger Veiligheidsregio	Twente
35.	Vertegenwoordiger Veiligheidsregio	Nijmegen

Tabel 3: Overzicht afgenomen interviews met personen in andere organisaties

Keuze van respondenten

De keuze van respondenten is gebaseerd op hun expertise in en betrokkenheid bij de thema's 1 t/m 8. De identificatie van respondenten verliep op drie manieren: (1) vanuit de discipline-expertise in het onderzoeksteam, (2) identificatie door andere respondenten tijdens interviews en (3) op aanbeveling van de commissie en klankbordgroep tijdens de presentatie van de tussenrapportage. Vanzelfsprekend is niet iedere organisatie voor elk thema relevant. Tabel 4 geeft een overzicht van de geïnterviewde stakeholders per thema.

Thema's 1, 2 & 3: Rechtspersoon NP, rol korpschef, aanwijzingsbevoegdheid. Totaal 31 personen.	Thema 4: De rol van de regioburgemeester in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 54 personen.
1 Korpschef	1 (Oud) minister van Veiligheid en Justitie
1 Eenheidschef	1 Korpschef
3 Districtschefs	1 Eenheidschef
2 Teamchefs	4 Districtschefs
1 Operationeel expert	4 Teamchefs
1 Diensthoofd DRIO	3 Wijkagenten
2 Vakbonden	1 Regioburgemeester
1 Centrale Ondernemingsraad	1 Adviseur regioburgemeester
1 (Oud) minister van Veiligheid en Justitie	10 Burgemeesters
1 Plv. hoofdofficier van justitie	1 Relatiemanager
1 Procesregisseur	2 Leden klachtencommissie
1 Kamerlid	1 Portefeuillehouder Sociale Media
1 Regioburgemeester	2 Opsporingsteam Oost-Nederland
7 Burgemeesters	3 Medewerkers Veiligheidshuizen
2 Leden klachtencommissie	1 Parketsecretaris
1 Hoofd juridische zaken	1 Officier Beleid & Strategie
1 Adviseur juridische zaken	1 Vakbond ANVP
1 Directie Wetgeving ministerie van Veiligheid en Justitie	1 Vakbond ACP
	1 Diensthoofd DROS
1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	1 Diensthoofd DRIO
	1 Diensthoofd DROC
1 HR medewerker	1 Teamchef DROS
	1 Hoofd Informatie SGBO
	1 Algemeen Commandant SGBO
	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
	1 Plv. hoofdofficier van justitie
	1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
	1 Operationeel expert
	1 Coördinator Eenheid Infocel
	2 Imam
	1 Rechercheofficier
	1 Centrale Ondernemingsraad

Thema 5: De Klachtbehandeling in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 20 personen.	**Thema 6: Burgertevredenheid in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 41 personen.**
1 Korpschef	1 Korpschef
1 Eenheidschef	1 Eenheidschef
1 Districtschef	3 Districtchefs
1 Hoofd Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK)	5 Teamchefs
1 Vakbond ACP	2 Wijkagenten
1 Vakbond ANVP	1 Regioburgemeester
1 Diensthoofd DROS	10 Burgemeesters
1 Regioburgemeester	1 Algemeen Commandant SGBO
1 Adviseur regioburgemeester	1 Hoofd Informatie SGBO
2 Burgemeesters	3 Klachtencoördinator
2 Leden klachtencommissie	2 Leden klachtencommissie
3 Klachtencoördinator	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
1 Adviseur juridische zaken	1 Relatiemanager
1 Hoofd juridische zaken	1 Coördinator Eenheid Infocel
1 Programmamanager veiligheid (gemeente)	1 Plv. hoofdofficier van justitie
1 Jongerenwerker	1 Coördinator Veiligheidshuis
	1 Portefeuillehouder Sociale Media
	1 Diensthoofd DROS
	1 Diensthoofd DRIO
	1 Diensthoofd DROC
	1 Korpsstaf bestuurszaken
	1 Korpsleiding Kennis & Informatie

Thema 7: Casus Zwarte Cross. Totaal 17 personen.	**Thema 8: De aanpak van polarisatie, radicalisering en HIC in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 46 personen.**
1 Algemeen Commandant SGBO	1 Korpschef
1 Hoofd Informatie SGBO	1 Eenheidschef
1 Coördinator Mobiliteit	3 Districtchefs
1 Diensthoofd DROS	3 Teamchefs
1 Diensthoofd DROC	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
1 Korpschef	2 Opsporingsteam Oost-Nederland
2 Districtschefs	1 Diensthoofd DROC
1 Teamchef	1 Portefeuillehouder Sociale Media
1 Ketenmanager Veiligheidshuis	2 Wijkagenten
1 Plv. hoofdofficier van justitie	1 Regioburgemeester
1 Burgemeester	10 Burgemeesters
1 Operationeel expert	1 Plv. hoofdofficier van justitie
1 Vakbond ACP	1 Coördinator Veiligheidshuis
1 Officier Beleid & Strategie	1 Ketenmanager Veiligheidshuis
1 Korpsstaf bestuurszaken	1 Projectleider Veiligheidshuis
1 Korpsleiding Kennis & Informatie	2 Vertegenwoordiger Veiligheidsregio
	2 Imams
	1 Voorzitter moskee
	1 Coördinator Openbare Orde en Veiligheid
	1 Jongerenwerker
	1 Procesregisseur
	1 Projectteam Social Media IMDM en projectteam communicatie

	Thema 8: De aanpak van polarisatie, radicalisering en HIC in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 46 personen. (vervolg)
	1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 1 Relatiemanager 1 Coördinator Eenheid Infocel 1 Operationeel expert 1 Officier Beleid & Strategie 1 Korpsstaf bestuurszaken 1 Korpsleiding Kennis & Informatie

Tabel 4: Overzicht geïnterviewde groepen per thema

Interviewproces en analyse

Voor de interviews zijn per thema specifieke interviewvragen ontwikkeld. De interviews zijn uitgevoerd als semigestructureerde interviews. Dit betekent dat de interviewprotocollen richtlijnen geven qua thema's en inhoud die aan de orde moeten komen. De volgorde van de vragen kan variëren en/of aanvullende vragen kunnen worden gesteld, die niet in de oorspronkelijke interviewprotocollen waren opgenomen. Deze flexibele benadering maakt het ook mogelijk tijdens interviews meer achtergrondinformatie te verzamelen of bevindingen uit eerdere interviews te laten reflecteren en zo inhoudelijke triangulatie te laten plaatsvinden.

Verschillende criteria hebben bijgedragen aan de keuze in welke vorm we de interviews uitvoerden. Deze keuze werd bepaald vanuit de context en de complexiteit van de vraagstukken in het interview en de fase waarin het onderzoek zich bevond. Zo hebben we in het begin meer explorerende interviews gehouden en in de loop van het onderzoek meer toetsende interviews. Sommige interviews zijn met meerdere respondenten geweest. De meeste interviews werden echter met één persoon gedaan om beïnvloeding van anderen zo veel mogelijk uit te sluiten (bijvoorbeeld kan het in groepen met collega's soms lastig zijn om kritische geluiden te uiten). De meeste interviews zijn afgenomen door één lid van het onderzoeksteam. Voor interviews op strategisch niveau (bijvoorbeeld met de korpschef, regioburgemeester of coördinator klachtencommissie) werd er wel veelal voor gekozen om de interviews met twee of drie onderzoekers af te nemen, om op de expertise van meer dan één discipline terug te kunnen vallen. Onze voorkeur was om interviews face-to-face af te nemen. Indien dit niet mogelijk bleek door conflicterende agenda's en reistijden, zijn interviews ook telefonisch afgenomen (24 keer). Zoveel mogelijk (73 keer) zijn de interviews digitaal opgenomen en woordelijk getranscribeerd in voorbereiding op de thematische analyse. Respondenten konden aangeven als ze het gesprek niet opgenomen wilden hebben. Van deze keuze heeft geen van de geïnterviewden gebruik gemaakt. Zes interviews konden niet worden opgenomen om technische redenen. Waar geen opnames konden worden gemaakt, zijn detailleerde gespreksverslagen gemaakt. De interviewlengte was tussen de 40 minuten en 2,5 uur. Alle interviews zijn door het onderzoeksteam thematisch gecodeerd met behulp van het softwareprogramma NVivo.

Citaten in de rapportage

Wij hebben ervoor gekozen in dit rapport letterlijke citaten alleen zonder bronvermelding weer te geven. Dit betekent dat er geen naam, functie of locatie vermeldt wordt. Dit was een belangrijke belofte om de medewerking van gesprekspartners te bewerkstelligen. De citaten zijn door het onderzoeksteam wel naar individuele interviews te herleiden, zodat de mogelijkheid om uitspraken te valideren, gewaarborgd blijft. Citaten worden in de tekst inspringend en cursief weergegeven.

4.4 Verzameling en analyse kwantitatieve data

Voor de onderwerpen 'ervaringen van burgers', 'HIC-delicten' en 'klachtbehandeling' zijn kwantitatieve data geanalyseerd. De analyses met betrekking tot ervaringen van burgers zijn gebaseerd op door de politie aangeleverde data uit de jaarlijkse Veiligheidsmonitor. Bij de analyses wordt steeds nadrukkelijk vermeld welke tijdsperiodes en regio het betreft. Het kwantitatieve gedeelte over HIC-delicten is gebaseerd op door de politie aangeleverde data. Ook de kwantitatieve analyses met betrekking tot klachtbehandeling zijn tot stand gekomen met data van de politie over zowel het objectieve gedeelte (zoals het aantal klachten), als het subjectieve gedeelte (wat vinden burgers van de klachtbehandeling?). De data over wat burgers vinden van klachtbehandeling zijn gebaseerd op de vragenlijst die sinds 1 januari 2014 wordt voorgelegd aan burgers nadat de behandeling van hun klacht is afgerond. Tot slot is er bij de interpretatie van de data waar mogelijk gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de politie.

Zoals hiervoor omschreven, baseren wij onze kwantitatieve analyses grotendeels op politiecijfers. Bij de interpretatie van deze data is voorzichtigheid geboden. De vergelijkbaarheid van de resultaten van eenheden kunnen per meetwaarde verschillen, afhankelijk van het type meetwaarde. Daarnaast kunnen bepaalde ontwikkelingen, zoals een daling in de frequentie van delicten, het gevolg zijn van veranderingen in de registratie in plaats van een daadwerkelijke daling.

5 Bevindingen per thema

5.1 Landelijke thema's (thema's 1 t/m 3)

Door de minister is aan het parlement toegezegd om aan de evaluatie van de Eenheid Oost-Nederland de evaluatie van de rol van de korpschef, de constructie van de politie als aparte rechtspersoon en het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid te koppelen.[42] Deze drie onderwerpen zijn niet binnen het kader van de evaluatie Eenheid Oost-Nederland onderzocht, maar vooral en op nationaal niveau bevraagd. In deze paragraaf worden de drie thema's gezamenlijk behandeld omdat ze nauw met elkaar verbonden zijn en hun onderlinge samenhang de positie van de korpschef ten opzichte van de minister bepalen. De erkenning van de specifieke aard van de politieorganisatie als aparte rechtspersoon creëert immers ruimte voor de korpschef (hij is geen 'gewone' ambtenaar), en deze bewegingsruimte kan weer worden beperkt door de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de korpschef.

In totaal hebben wij 31 respondenten over deze onderwerpen bevraagd. Omdat de onderwerpen zeer specifiek van aard zijn, hebben we niet alle respondenten inhoudelijk kunnen toetsen hierover. In tabel 5 zijn echter alle stakeholders opgenomen die we deze onderwerpen hebben voorgelegd.

Thema's 1, 2 & 3: Rechtspersoon NP, rol korpschef, aanwijzingsbevoegdheid. Totaal 31 personen.	
1 Korpschef	1 Kamerlid
1 Eenheidschef	1 Regioburgemeester
3 Districtschefs	7 Burgemeesters
2 Teamchefs	2 Leden klachtencommissie
1 Operationeel expert	1 Hoofd juridische zaken
1 Diensthoofd DRIO	1 Adviseur juridische zaken
2 Vakbonden	1 Directie Wetgeving ministerie van Veiligheid en Justitie
1 Centrale Ondernemingsraad	
1 (Oud) minister van Veiligheid en Justitie	1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
1 Plv. hoofdofficier van justitie	
1 Procesregisseur	1 HR medewerker

Tabel 5: Respondenten thema 1, 2 & 3

Uit de interviews komen de indrukken en ervaringen naar voren aan de hand van twee onderwerpen:

(1) De rechtspersoonlijkheid van de politieorganisatie, *sui generis* karakter en de rol van de korpschef
(2) Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid door de minister tegenover de korpschef

De onderwerpen zijn besproken met specifieke stakeholders zoals juristen en beleidsmedewerkers. Deze onderwerpen zijn niet zichtbaar voor veel functionarissen die wij hebben gesproken en komen vanwege hun aard alleen bij een beperkte kring van actoren aan de orde. Wijkagenten en rechercheurs merken weinig tot niets van het *sui generis* karakter van de politie en dat geldt evenzo voor de aanwijzingsbevoegdheid. Ook hebben de interviews met de stakeholders in Oost-Nederland nauwelijks kunnen dienen als data voor deze drie thema's omdat de kennis over deze onderwerpen bij deze stakeholders onvoldoende was. In de interviews is rekening gehouden met de mate waarin de verschillende actoren kennis en ervaring hebben met de betreffende onderwerpen. Met name door het gebrek aan kennis en ervaring met de constructie van de politie als aparte rechtspersoon en de aanwijzingsbevoegdheid, is het voor de onderzoekers lastig gebleken om conclusies te trekken. Het is dan ook aan te bevelen om hier meer onderzoek naar te (laten) doen in het vervolgonderzoek door de bijvoorbeeld een vergelijking te maken met andere organisaties met een dergelijke constructie.

[42] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, H en *Kamerstukken I* 2012/2013, 33 368, B.

5.1.1 *Sui generis* karakter van rechtspersoonlijkheid en rol van de korpschef

Controle op de macht van de politie

De Nederlandse politie is van oudsher sterk lokaal gericht. Een belangrijke overweging in achtereenvolgende reorganisaties is steeds geweest dat de politie geen staat binnen de staat mocht worden. Een decentrale organisatie en sterke lokale inbedding zouden dit moeten voorkomen. De zeggenschap over de politie zou gedeeld en verdeeld moeten worden. Er is altijd gezocht naar de spreiding van macht door horizontale en verticale onderscheidingen. Een belangrijk voorbeeld van horizontale spreiding is het gezagsdualisme met betrekking tot de taakuitvoering: de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en het OM met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een ander belangrijk voorbeeld van spreiding van macht is het onderscheid tussen beheer en gezag. Een ingrijpende verandering in de nieuwe politiewet is dat het beheer niet langer berust bij de korpsbeheerder die tevens burgemeester is, maar bij de korpschef. Van deze centraal geleide beheerverantwoordelijkheid wordt verwacht dat er meer uniformiteit en kwaliteit worden bewerkstelligd in bijvoorbeeld de aanschaf van ICT, het personeelsbeleid en de huisvesting.[43]

De betekenis van sui generis

De constructie van de organisatie als aparte rechtspersoonlijkheid drukt uit dat de politie geen gewone buitendienst is van de minister. De (oud) minister van Veiligheid en Justitie is een uitgesproken verdediger geweest van het *sui generis* karakter van de politie, waarbij de politie een eigen rechtspersoonlijkheid heeft die is ondergebracht in een publiekrechtelijk rechtspersoon. Het *sui generis* karakter betreft de relatie korpschef – als beheerder van de rechtspersoon – en de minister. Het landelijke korps is een gewone publiekrechtelijke rechtspersoon (RWT). Het *sui generis* karakter korpschef-minister heeft evenwel zijn weerslag op de publiekrechtelijke rechtspersoon, waarmee gezegd kan worden dat de rechtspersoon (ook) *sui generis* is. Zie in dit verband de nota van wijziging: "*Welbewust is ervoor gekozen om de nationale politie op enige bestuurlijke afstand van het departement te plaatsen en onder te brengen in een rechtspersoon sui generis. Hiermee wordt benadrukt dat de politie niet het instrument van de minister is, maar primair ten dienste staat van het lokale gezag. Het beheer en de leiding van de rechtspersoon is opgedragen aan de korpschef, die opereert onder politieke verantwoordelijkheid van de minister. Hierbij past sturing door de minister via algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden."* [44] Uit deze kamerstukken blijkt dat de minister van mening is dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan het nationale politiekorps kan worden gezien als een waarborg voor de lokale verankering van de politie.[45]

Zou het korps worden gepositioneerd als onderdeel van het departement – bijvoorbeeld als agentschap – dan zou volgens de minister een te grote en eenzijdige oriëntatie op de nationale politie kunnen ontstaan.[46] In de nieuwe structuur is niet meer de regionale korpsbeheerder 'de baas van de politie' maar bekleedt de korpschef deze functie en is hij belast met het beheer en de leiding van de politie.

> *Als de politie als een agentschap was gepositioneerd, dan was de korpschef gewoon een DG geweest. Dat ligt toch gevoelsmatig wezenlijk anders. De discussie focust zich eigenlijk vooral op de positie van de korpschef, die als te onafhankelijk werd gezien. Waarom wordt die korpschef zo onafhankelijk? Omdat hij aan het roer staat van een zelfstandige rechtspersoon, die geen minister nodig heeft om te leven zal ik maar zeggen. Die discussie was wezenlijk anders geweest als het een agentschap was geweest.*

[43] *Kamerstukken II* 2011/2012, 30 880, nr. 14, p. 11 (NV II).
[44] *Kamerstukken II* 2011/2012, 30 880, nr. 11, p. 54.
[45] *Kamerstukken II* 2010/2011, 30 880, nr.11, p. 30.
[46] *Kamerstukken II* 2011/2012, 30 880, nr.14, p. 18. Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2011). Het wetsvoorstel voor een nationale politie. *De Gemeentestem*, 99, aflevering 161/7360, p. 521-523.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat enkele respondenten vrezen dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan het nationale politiekorps leidt tot een te grote zelfstandigheid van de politie.

> *Ik vond wel dat de politieorganisatie in de relatie tot de minister toch niet een zodanige zelfstandige positie moet krijgen dat dat helemaal buiten de minister om geregeld zou moeten worden. In dat conflict vond ik dat de politieorganisatie wel iets te veel zelfstandigheid opeiste. En als burgemeester worden wij niet meteen enthousiast als de minister bevoegdheden krijgt en al helemaal niet als dat de minister van Veiligheid en Justitie is. Want dat vind ik nog steeds wel een gevoeligheid, dat de organisatie niet meer bij Binnenlandse Zaken zit. Dat vind ik echt een fout.*

De vraag is echter of deze zorgen terecht zijn. In artikel 27 van de Politiewet is geregeld dat de korpschef over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording aflegt aan de minister. Hiermee wordt ook in de wet de relatie tussen de minister en de korpschef expliciet tot uitdrukking gebracht. De korpschef is voor de volle omvang van zijn wettelijke taak verantwoording verschuldigd aan de minister.[47] Dit wordt ook onderschreven door respondenten die hierover spraken.

> *De korpschef is nu over het beheer verantwoordelijk, maar moet verantwoording hierover afleggen aan de minister. Dan moet die minister een methode hebben om daar richting aan te geven. En dat heeft die natuurlijk ook, want het beheerplan is een initiatief van de minister. De rekening en de begroting zijn allemaal initiatieven van de minister, dus op die manier stuurt de minister wel degelijk.*

Daarmee is er sprake van democratische controle via de minister op de leiding en het beheer van het korps omdat de minister hierover verantwoording aflegt aan het parlement.

Daarnaast is de keuze voor een aparte rechtspersoon ook ingegeven door praktische redenen zoals de transitiekosten die zouden zijn gemaakt als de politie naar agentschap zou zijn overgegaan. Zo'n overgang gebeurt overigens wel, maar niet heel vaak en geeft allerlei rechtspositionele problemen. Zo is bijvoorbeeld een cao een mogelijk motief voor rechtspersoonlijkheid. Agentschappen kunnen geen eigen cao hebben en ongeveer 50% van de ZBO's in Nederland voeren wel een eigen cao. De opdracht, zoals verwoord in het regeerakkoord van kabinet-Rutte I, was om een politie tot stand te brengen op basis van een bestaand wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel was de politie in juridische zin al vormgegeven als een zelfstandig rechtspersoon. In het oude bestel waren er namelijk 25 aparte rechtspersonen (de 25 regiokorpsen), en de KLPD (een agentschap), waarbij er sprake was van ondergeschiktheid van de regionale korpschef aan de korpsbeheerder van de regio.

De spanning tussen beheer en gezag speelt ook in de discussie over de rechtspersoonlijkheid een rol en wordt in de herijkingsnota[48] uitdrukkelijk genoemd. Het scheiden van beheer en gezag is op zichzelf niet erg uitzonderlijk. Ziekenhuizen en universiteiten kennen een vergelijkbare onderscheiding. Wat de scheiding bij de politieorganisatie uniek maakt, is dat het gezag lokaal wordt aangestuurd en het beheer centraal. Dit maakt de aansturing ingewikkeld. Het lokale gezag van de burgemeester en de officier van justitie bepalen wat de politie doet (gezag), en de minister bepaalt wat de politie kan (beheer). Het goed vormgeven hiervan is een doorlopend proces dat spanning met zich meebrengt zoals in de actualiteit blijkt rondom het werkgeverschap: de korpschef is de werkgever maar hij onderhandelt niet over de cao.

---

[47] *Kamerstukken I* 2011/2012, 30 880, H, p. 2 (nadere MvA I).
[48] Herijkingsnota, Herijking realisatie van de nationale politie, 31 augustus 2015, p.19.

Deze spanning tussen lokale ruimte en centraal beheer vragen om een balans die volgens de herijkingsnota nog onvoldoende aanwezig is waardoor lokaal en regionaal maatwerk onvoldoende tot stand komt.[49] Beheer houdt niet op waar gezag begint. Beide domeinen schuren als het ware tegen elkaar aan en er is niet altijd een duidelijke grens tussen deze twee taken te trekken. Van burgemeesters wordt tegenwoordig veel verwacht in het optreden tegen onveiligheid, en het verder op afstand plaatsen van beheer maakt het volgens velen lastiger voor de burgemeesters om effectief bij te dragen (zie ook paragraaf 5.2 over de rol van de regioburgemeesters). Ze mogen nog wel prioriteiten bepalen, maar voor de bekostiging hiervan zijn ze geheel aangewezen op de korpschef en die is op zijn beurt weer aangewezen op de minister. Beslissingen over beheer raken taakuitvoering en daardoor is er een nauwe band tussen beheer en gezag en de instituties die daarvoor staan. In de herijkingsnota wordt het knelpunt erkend dat de benodigde invloed van het gezag op het beheer op landelijk niveau zal moeten worden versterkt.[50] Een van onze respondenten noemt de situatie een "nachtmerrie" die blijkt uit te komen.

> *Als de politie verder zelfstandig gaat worden en als je een hoofddirecteur van de Nederlandse politie hebt die een blauw bedrijf voert en die onderin ook nog klantjes heeft, die burgemeesters heten en die af en toe ook nog wat mogen vinden... dat is mijn nachtmerrie waar ik altijd bang voor ben geweest... 'Maak je geen zorgen, dat gaat niet gebeuren', werd altijd tegen mij gezegd en dan gaat het wel gebeuren, sterker nog, het is al aan de gang.*

Er lijkt sprake te zijn van een gesloten systeem van democratische controle: de minister kan ter verantwoording worden geroepen door het parlement voor de strafrechtshandhaving, het beheer van de politie en het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Dit beeld moet echter worden genuanceerd. Zo is de vraag of de lokale democratische controle en gezagsrol van de burgemeester goed functioneren en zitten er haken en ogen aan de democratische controle en verantwoording op rijksniveau hoewel de minister betoogt dat er een beter democratisch ingebedde politieorganisatie gerealiseerd is.[51]

De kernvraag is waar de balans ligt in de verhouding minister-korpschef: hoe de ruimte te respecteren zonder de ondergeschiktheid te verwaarlozen? Wanneer de minister weinig ruimte gunt aan de korpschef bestaat het risico dat hij in het parlement ook de aandacht naar zich toe trekt over gezagskwesties. Veel van deze kwesties (ook de kwesties die in de gemeenteraden thuishoren) worden dan op landelijk niveau besproken en zo zou de minister bijdragen aan de verdergaande politisering van het debat over de politie. Op die manier zou bovendien in de woorden van Koopman "*de laatste lucht uit de couleur locale van de sturing van de politie worden gedrukt*".[52]

Gezag en beheer zijn weliswaar van elkaar te onderscheiden maar niet van elkaar te scheiden.[53] Uit ons onderzoek komt naar voren dat de praktische betekenis van het onderscheid tussen gezag en beheer soms ter discussie staat (zie ook paragraaf 5.2 over de rol van de regioburgemeesters). Gezag en beheer worden uit elkaar getrokken terwijl ze moeilijk van elkaar te scheiden zijn. Het ophangen van het nationale politiekorps aan de minister van Veiligheid en Justitie kan ertoe leiden dat de minister teveel zeggenschap krijgt, hetgeen op gespannen voet staat met het uitgangspunt van de scheiding der machten. In het nieuwe politiebestel is er mede hierom voor gekozen het nationale politiekorps een eigen rechtspersoonlijkheid te geven die is ondergebracht in een publiekrechtelijk rechtspersoon, een *sui generis* organisatie.

---

[49] Herijkingsnota. *Herijking realisatie van de nationale politie* (31 augustus 2015), p. 19.
[50] Herijkingsnota. *Herijking realisatie van de nationale politie* (31 augustus 2015), p. 19.
[51] *Kamerstukken II* 2010/2011, 30 880, nr.11, p. 20 en 58.
[52] Koopman, J. (2011). De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie. *Nederlands Juristenblad*, 26, 1674-1681.
[53] Koopman, J. (2012). Het nationale politiebestel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3(2), 4-28.

Hierboven werd al melding gemaakt van verticale spreiding van macht. Verticale spreiding is er in de vorm van het toekennen van verschillende taken en bevoegdheden op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Deze taken kunnen naar gelang hun aard sterk uiteenlopen en soms tegengestelde eisen stellen aan de organisatie. Zo ligt in ordehandhaving een zekere kleinschaligheid besloten en wil de politie samenwerken met het lokaal bestuur. Dit is in tegenstelling tot de strafrechtspleging in ons land, die juist sterke centrale kenmerken heeft in de samenwerking met een centraal geleid OM. Toch kan ook het OM lokaal georiënteerd zijn, bijvoorbeeld in de aanpak en preventie van georganiseerde misdaad waarbij ze nauw samenwerkt met het (lokale) openbaar bestuur. Was in de vorige reorganisatie het zwaartepunt verschoven van lokaal naar regionaal, de huidige reorganisatie van de politie is wat het beheer betreft op nationale leest geschoeid.

5.1.2 Gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid

Volgens de oud minister van Veiligheid en Justitie bestaat tussen de korpschef en hemzelf een "*genuanceerde verhouding, die recht doet aan zowel de politieke verantwoordelijkheid van de minister als aan de benodigde ruimte voor de korpschef.*"[54] De wet voorziet in een aantal bepalingen, waaronder een inlichtingenplicht van de korpschef en de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven. Deze aanwijzingsbevoegdheid is een sturingsinstrument door middel waarvan de minister inhoud kan geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de politie. De korpschef is daarmee formeel ondergeschikt aan de minister en dient verantwoording over de leiding en het beheer van het korps af te leggen aan de minister.[55]

Het beheer over de politie ligt bij de korpschef, maar de minister is daarvoor politiek verantwoordelijk. De minister verdeelt de operationele sterkte, de niet-operationele sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie. De vaststelling van de beheerstukken zoals de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheerplan en het jaarverslag is eveneens een taak van de minister. De aanwijzingsbevoegdheid heeft uitsluitend betrekking op de bevoegdheden van de korpschef, dus niet op de uitvoering van taken die onder verantwoordelijkheid van de gezagsdragers plaatsvinden. De aanwijzingsbevoegdheid strekt zich uit over het geheel van taken en bevoegdheden van de korpschef, waarmee de minister tot "*in alle hoeken en gaten van het korps kan komen".*[56] Dit juridische instrument maakt de korpschef als uitvoerder van een zelfstandig rechtspersoon, ten aanzien van het beheer van de politieorganisatie, ondergeschikt aan de minister. Tegenover de korpschef kan de minister altijd bepalen hoe de politie dient te handelen over beheerkwesties.

> *De organisatie staat op afstand van de minister, met een eigen verantwoordelijkheid en eigen leiding. Het gekke is natuurlijk dat we dat vervolgens ook weer ongedaan hebben gemaakt. De aanwijzingsbevoegdheid. In een poging om allerlei belangen te verenigen: het belang van het gezag om echt iets te zeggen te hebben over de politie en niet de politie kwijt te raken aan de minister.*

Het parlement kan de minister zonder terughoudendheid aanspreken op zowel algemene kwesties (zoals vakbekwaamheid van medewerkers) als incidenten, zoals vuurwapengebruik. De Kamerleden maken hier gebruik van en vragen de minister met regelmaat tekst en uitleg over het functioneren van de politie op centraal en decentraal niveau, zoals het optreden van de lokale politie. Dit terwijl daar op lokaal niveau een verantwoordingsforum voor bestaat: de gemeenteraad. Volgens respondenten bestaat het risico dat de verantwoordingsdruk vanuit het parlement zo groot wordt, dat de minister zich genoodzaakt ziet om zich tot in detail met de politie te bemoeien met alle mogelijk

[54] *Kamerstukken II* 2011/2012, 30 880, nr.14, p. 19.
[55] *Kamerstukken II* 2010/2011, 30 880, nr.11, p. 74.
[56] Koopman, J. (2012). Het nationale politiebestel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3 (2), 4-28.

gevolgen van dien, met name voor de relatie tussen de politie en het lokale niveau. We zien deze vrees ook terug in eerder onderzoek naar het nationale politiebestel.[57] Elk incident rondom politieoptreden kan worden aangegrepen om de minister vragen te stellen of hij al dan niet gebruik heeft gemaakt van zijn aanwijzingsbevoegdheid. De kamer is natuurlijk vrij in het stellen van vragen, maar de minister moet scherp onderscheid kunnen maken over zijn taken en bevoegdheden en waar hij wel of niet over gaat. Ook enkele respondenten merken op dat de aanwijzingsbevoegdheid ertoe kan leiden dat veel kwesties op landelijk niveau worden besproken en een politiek issue kunnen worden. Een respondent wijst erop dat dit de korpsleiding ertoe kan aanzetten zich al bij voorbaat te bemoeien met bijvoorbeeld grote evenementen, zoals het Zwarte Cross festival.

> *Ik heb het idee dat heel veel verantwoording aan de voorkant afgelegd zal worden en dat alles heel nadrukkelijk aan allerlei richtlijnen wordt getoetst.*

Vormvrij

De aanwijzingsbevoegdheid is vormvrij. Zij kan op allerlei manieren ingevuld worden, zowel schriftelijk als mondeling, formeel als informeel. Dit kan leiden tot interpretatieverschillen en misverstanden. Niet elke interactie tussen de minister en korpschef kan als aanwijzing worden gezien. Onder de respondenten bestaat onduidelijkheid over de vraag wat een aanwijzing inhoudt: wanneer is er sprake van een aanwijzing?

> *Is er sprake van een aanwijzing als het indirect gebeurt? Als de minister iets heeft gezegd bij een kopje koffie?*

> *Het is een heel diffuus terrein. Ik kan me voorstellen dat ook een korpschef zich niet goed realiseert wanneer het wel of niet een aanwijzing is. En misschien weet de minister het ook niet echt. Dus het is een lastige bevoegdheid om er de vinger achter te krijgen.*

Vanwege het vormvrije karakter van de aanwijzingsbevoegdheid is het niet mogelijk om vast te stellen hoe vaak er tot dusverre gebruik van is gemaakt. Een respondent geeft aan dat hij in zijn positie zeker op de hoogte zou zijn, mocht de aanwijzingsbevoegdheid gebruikt zijn. En hoewel de bevoegdheid vormvrij is, zal deze wel degelijk volgens kaders worden ingezet.

> *We hebben er geen van allen nog ervaring mee. We hebben het instrument nog niet hoeven gebruiken, dus het is nog een kwestie van gissen voor welke situatie je het zult gebruiken. Ook al is die vormvrij, ik denk dat we een aanwijzing van de minister toch altijd wel in schriftelijke vorm willen hebben. Ook al is er niet een juridische vormvereiste, ik kan me niet voorstellen dat we het als een aanwijzing zouden zien als de minister onder het kopje thee zegt van 'wil je dat voortaan wel zo doen'?*

Enkele respondenten menen dat hoe vormvrij de bevoegdheid ook is, het een zwaar middel is dat de verhouding tussen minister en de korpschef geen goed doet. Het daadwerkelijk inzetten van de aanwijzingsbevoegdheid gaat volgens sommige respondenten ver.

> *Op het moment dat van de bevoegdheid daadwerkelijk gebruik moet worden gemaakt, dan zit je echt op een raar spoor, want dan ben je kennelijk geen van beiden in staat om of te begrijpen wat de ander wil, of in te binden, of te komen tot een compromis. En dat laat je dan aankomen op een formele bevoegdheid. En als je het moet gebruiken, dan vind ik dit eigenlijk een slecht signaal voor de verhouding tussen een minister en een korpschef. Als het op die manier moet, dan ben je echt al een station te ver.*

---

[57] Koopman, J. (2012). Het nationale politiebestel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3 (2), 4-28.

De minister is niet verplicht tot het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Het feit dat de aanwijzingsbevoegdheid juridisch mogelijk is, betekent niet dat de minister verplicht is deze te gebruiken.

> *Of je het dan gebruikt is een tweede, maar dat het in ieder geval mogelijk is, daar speelt het. Voor die zaken die in de ogen van zowel de korpschef als minister wezenlijk zijn voor het functioneren van de politie.*
>
> *Ook omdat je hem niet meteen uit de kast wilt halen, zal daar een lang proces aan vooraf gaan, van met elkaar in gesprek zijn en kijken waar, op welke punten je werkelijk wilt dat in dit geval de korpschef doet wat de minister zegt.*
>
> *Het is nog nooit gebeurd. In een specifieke casus is er wel een moment geweest waarop gezegd werd, nou ja dan moet de minister gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.*
> *Dat heeft wel gespeeld, maar dat is nooit gebruikt.*

Het feit dat de aanwijzingsbevoegdheid niet lijkt te worden gebruikt, doet geen afbreuk aan het belang van deze bevoegdheid. Zij vormt het fundament van de ondergeschiktheid van de korpschef aan de minister. Mocht de aanwijzingsbevoegdheid worden gebruikt, dan zou het volgens een van de respondenten verstandig zijn deze expliciet schriftelijk vast te leggen. Vanwege het vormvrije karakter kan een aanwijzing echter op allerlei manieren aanwezig zijn.

> *Het betreft niet zo'n klassieke aanwijzingsbevoegdheid. Het is een regulier sturingsinstrument, waarmee wordt beoogd dat de korpschef ondergeschikt wordt aan de minister.*

De verhoudingen tussen de minister en korpschef en het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid kunnen volgens respondenten ook worden ingegeven door persoonlijke voorkeur.

> *We hadden een minister die absoluut en zonder enige twijfel voornemens was om op die manier zeggenschap te nemen. Maar het is natuurlijk wel denkbaar dat een andere minister die bevoegdheid minder zal gebruiken.*

In de praktijk lijkt de korpschef in staat zijn taak zonder expliciete aanwijzing tot uitvoering te brengen. Hij heeft geen expliciete aanwijzing nodig om tot actie over te gaan. De bevoegdheid lijkt pas expliciet aan de orde als de korpschef en minister wezenlijk van mening verschillen over de invullen van verantwoordelijkheden van de korpschef. Echter zijn er voldoende instrumenten ingebouwd, zoals overlegstructuren die ervoor zorgen dat de aanwijzingsbevoegdheid niet gebruikt hoeft te worden. In de relatie met de korpschef bedient de minister zich van de reguliere beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden; tijdens het onderzoek is niet naar voren gekomen dat er door de minister expliciete aanwijzingen zijn gedaan in het nieuwe bestel en berusten de beschreven toepassingsmogelijkheden louter op speculatie. Er kunnen dus onduidelijkheden ontstaan omdat aanwijzingen niet alleen expliciet maar ook impliciet kunnen worden gegeven.

5.1.3 Samenvatting bevindingen landelijke thema's

Door middel van het *sui generis* karakter van de rechtspersoon wordt tot uitdrukking gebracht dat de politie geen 'gewoon' onderdeel is van het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar een organisatie die op zekere afstand dient te staan van de ambtelijke hiërarchie om ruimte te geven aan de gezagsuitoefening door burgemeester en officier van justitie. De ruim geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid van de minister neemt echter weer iets terug wat via de *sui generis* is gegeven. Het is nog onduidelijk hoe de *sui generis* en de aanwijzingsbevoegdheden zullen uitwerken.

Dit heeft aan de ene kant te maken met het feit dat de reorganisatie zich nog in een transitiefase bevindt waarin de verhoudingen zich nog moeten uitkristalliseren. Aan de andere kant hebben beide instrumenten een sterk symbolisch karakter. Het feit dat er geen gebruik is gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid betekent niet dat het niet 'werkt'.

De besproken onderwerpen *sui generis*, aanwijzingsbevoegdheid en rol van de korpschef, zijn landelijke thema's die nauw met elkaar verbonden zijn. De wet is nog maar kort van kracht en informele druk of anticipatie vanuit de politie op politieke wensen zijn daardoor nog moeilijk meetbaar. De bevindingen van het onderzoek naar deze drie thema's zijn vooral onder voorbehoud gemaakt omdat er op dit moment nog geen conclusies getrokken kunnen worden. Het is dan ook aan te bevelen om hier verder aandacht aan te besteden in het vervolgonderzoek.

5.2 De rol van de regioburgemeester (thema 4)

De evaluatie van de rol van de regioburgemeester in de Eenheid Oost-Nederland is tot stand gekomen aan de hand van 54 interviews met uiteenlopende stakeholders werkzaam binnen onder meer het lokaal bestuur, justitie, politie, OM, Veiligheidsregio en diverse gemeenten (zie tabel 6).

Thema 4: De rol van de regioburgemeester in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 54 personen.	
1 (Oud) minister van Veiligheid en Justitie	1 Vakbond ANVP
1 Korpschef	1 Vakbond ACP
1 Eenheidschef	1 Diensthoofd DROS
4 Districtschefs	1 Diensthoofd DRIO
4 Teamchefs	1 Diensthoofd DROC
3 Wijkagenten	1 Teamchef DROS
1 Regioburgemeester	1 Hoofd Informatie SGBO
1 Adviseur regioburgemeester	1 Algemeen Commandant SGBO
10 Burgemeesters	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
1 Relatiemanager	1 Plv. hoofdofficier van justitie
2 Leden klachtencommissie	1 Centrale Ondernemingsraad
1 Portefeuillehouder Sociale Media	1 Operationeel expert
2 Opsporingsteam Oost-Nederland	1 Coördinator Eenheid Infocel
3 Medewerkers Veiligheidshuizen	2 Imam
1 Parketsecretaris	1 Rechercheofficier
1 Officier Beleid & Strategie	
1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	

Tabel 6: Respondenten thema 4

De invoering van een landelijk politiebestel bracht de nieuwe functie van regioburgemeester met zich mee. Het regioburgemeesterschap is te omschrijven als een schakelfunctie tussen landelijk, eenheids- en gemeentelijk niveau wanneer het gaat om politie-inzet voor de handhaving van openbare orde en veiligheid. De Politiewet beschrijft verschillende taken voor de regioburgemeester waaronder sturing op het afstemmingsproces van veiligheidsbeleid op eenheidsniveau alsook vertegenwoordiging van de eenheid op landelijk niveau tijdens het zogenoemde Artikel 19-overleg.

Dit deelonderzoek is gericht op het verkrijgen van een eerste indruk van de ervaringen met de functie van het regioburgemeesterschap binnen de Eenheid Oost-Nederland. Daartoe is het onderzoeksthema 'de rol van de regioburgemeester' opgevat als een breed thema dat zowel de eerste indrukken van deze nieuwe functie beslaat alsook daarmee samenhangende zaken rond bestuurlijke sturing op veiligheid en politie. Immers, de functie regioburgemeester is onlosmakelijk verbonden met onder meer afstemmingspraktijken rond veiligheidsbeleid, lokale inbedding van de politiezorg alsook de verhouding tussen gezag en beheer.

De selectie van de respondenten vond plaats op basis van beschikbaarheid van respondenten met voldoende zicht op de functie van regioburgemeester en aanverwante thema's. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met geografische spreiding binnen de Eenheid. Het beeld dat voortkomt uit een gewogen combinatie van interviews blijft weliswaar een momentopname op basis van een selectie van betrokkenen, maar biedt een overzicht van de eerste ervaringen met de functie van regioburgemeester in het nationale politiebestel binnen de context van de Eenheid Oost-Nederland.

Uit de interviews komt een brede variëteit aan eerste indrukken en ervaringen rond de functie van het regioburgemeesterschap naar voren die zich concentreren rond de volgende onderwerpen:

(1) Functie en werkgebied regioburgemeester
(2) Afstemmingsfora Eenheid Oost-Nederland
(3) Verhouding beheer en gezag

5.2.1 Functie en werkgebied regioburgemeester

Functie regioburgemeester

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt allereerst dat de nieuwe functie van regioburgemeester daadwerkelijk wordt vervuld binnen de Eenheid Oost-Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de burgemeester van Nijmegen, als grootste gemeente in de Eenheid, aangewezen als regioburgemeester (Politiewet, artikel 38c). Uit interviews en de beleidsdocumenten blijkt dat het regioburgemeesterschap zichtbaar tot uiting komt in verschillende activiteiten in de Eenheid Oost-Nederland. Dergelijke activiteiten zijn bijvoorbeeld het zorgdragen voor de ontwikkeling van veiligheidsbeleid op eenheidsniveau en het schakelen met reguliere betrokkenen op gemeentelijk-, eenheids- en landelijk bestuursniveau. Volgens de respondenten wordt er ter bevordering van deze activiteiten actief informatie gehaald bij - en gedeeld met - reguliere burgemeesters in het kader van de uitvoering van het regioburgemeesterschap. Tevens blijkt uit documentatie en interviews dat de regioburgemeester regelmatig overleg heeft met de hoofdofficier van justitie en de politiechef van de Eenheid Oost-Nederland en deelneemt aan de zogenoemde Artikel 19-overleggen.

Tezamen genomen maken we uit de evaluatie op dat de activiteiten van de regioburgemeester zich tot op heden voornamelijk concentreren rond:

(1) participatie in verschillende overlegfora, waaronder het Bestuurscollege, het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) en het Artikel 19-overleg (Politiewet 2012, artikel 19, 38d, 39, 40);
(2) organisatie van consultatie- en inspraakprocedures voor gemeenten rond het beleidsplan en jaarverslag van de Eenheid Oost-Nederland (Politiewet 2012, artikel 20, 39, 40);
(3) schriftelijke informeren van alle burgemeesters na afloop van het Artikel 19-overleg (Politiewet 2012, artikel 38d);
(4) bilaterale contacten tussen regioburgemeester enerzijds en andere burgemeesters – en andere professionals – anderzijds (Politiewet 2012, artikel 41).

Deze overlegvormen worden in paragraaf 5.2.2 nader toegelicht.

Hieruit blijkt dat in de Eenheid Oost-Nederland diverse taken van het regioburgemeesterschap, zoals beschreven in de Politiewet (zie achtergrondinformatie in paragraaf 3.1.4 voor details), tot uitvoering worden gebracht. Echter, vanwege het doorlopende proces van de reorganisatie is het niet mogelijk gebleken alle taken inzichtelijk te maken. Taken zoals bijvoorbeeld de benoeming van de korpsleiding en geven van zienswijze inzake bijstandsverzoeken (Politiewet, artikel 28, 38, 56) zijn voor de huidige regioburgemeester nog niet aan de orde geweest en zijn daardoor geen onderwerp van deze evaluatie.

Volgens de meeste respondenten stemt de praktische invulling van de functie van het regioburgemeesterschap, zoals zojuist op hoofdlijnen beschreven, in eerste instantie tot tevredenheid. Vertrouwen is meermaals uitgesproken in de ‘bottom-up sturingsfilosofie’ en ‘lokale inslag’ waarmee de functie in de Eenheid Oost-Nederland wordt uitgevoerd.

Tegelijkertijd wordt de functie van regioburgemeester *an sich* door een meerderheid van de respondenten bestempeld als bijzonder ingewikkeld. Twee redenen voeren onder respondenten de boventoon: de context van de Eenheid Oost-Nederland en de inrichting van het regio-burgemeesterschap. Een ruime meerderheid van de respondenten omschrijft de taak van afstemming tussen veiligheidsbeleid van in eerste instantie 81, en later 79 gemeenten, als een als buitengewoon arbeidsintensieve en complexe taak voor de regioburgemeester. Bovendien omschrijven enkele respondenten de regioburgemeester als een functionaris met formele verantwoordelijkheid maar zonder formele (beheer)bevoegdheden om deze waar te maken. Het zou de regioburgemeester volgens hen ontbreken aan formele middelen om medewerking van andere partijen zeker te stellen tijdens het proces van afstemming rond veiligheidsbeleid en politie-inzet tussen landelijke prioriteiten enerzijds en gemeentelijke wensen anderzijds.

> *Een regioburgemeester is in alle nuchterheid een Jan zonder land. Hij is de eerste onder zijns gelijken in een Eenheid, als een soort van bruggenbouwer of makelaar tussen de 79 burgemeesters in Oost-Nederland en de minister, waarbij hij een aantal verantwoordelijkheden heeft zonder bevoegdheden.*

Werkgebied Eenheid Oost-Nederland

Het werkgebied van de regioburgemeester is de Eenheid Oost-Nederland, de grootste eenheid binnen het nationale politiebestel. Over de omvang van deze eenheid als werkgebied voor de regioburgemeester zijn nagenoeg alle respondenten kritisch. De kritische geluiden laten zich samenvatten in drie argumenten.

Allereerst is een veelgehoord argument dat de omvang van de Eenheid een praktische uitdaging vormt om tot samenwerking en afstemming te komen tussen 79 gemeenten, verdeeld over een relatief omvangrijk geografisch gebied. Respondenten geven allen aan dat de ervaren afstanden en de geografische afstanden tot samenwerkingspartners efficiënte afstemmingspraktijken belemmeren.

> *Zorg is dat ik vind dat de schaal van Oost wel heel erg groot is. Daarmee diskwalificeer ik niemand, de regioburgemeester niet, zeker de eenheidschef niet die echt die verbinding wel zoekt... Het is wel heel erg groot.*
>
> *Iedereen kan toch aanvoelen dat de kansen op de zachte toenadering kleiner wordt als mensen 100 kilometer of meer moeten reizen.*

Ten tweede lijkt de overtuiging gedeeld dat de variëteit aan typen gemeenten binnen de regio voor uitdagingen zorgt. Respondenten geven aan dat het lastig is om de veiligheidsbehoeften van gemeenten met uiteenlopende kenmerken, inwonersaantallen en omgeving binnen de Eenheid te verenigen.

> *Als je het echter ziet als een regio waar toch ook bepaalde eenheid van moet uitgaan, waar je vanuit bepaalde gelijkgestemdheid bepaalde problemen aanpakt, dan is hij gewoon te groot… Er zit veel gelijkgezindheid in maar er zit ook heel veel diversiteit. Het zijn niet de logische eenheden in dit land waarbinnen je dingen met elkaar organiseert.*

Tot slot merken sommige respondenten op dat ze zich onderbedeeld voelen in termen van ondersteuning en financiële middelen voor de Eenheid. De kritiek luidt dat de Eenheid Oost-Nederland met relatief meer gemeenten dezelfde praktische faciliteiten en financiële middelen heeft als andere eenheden. Zo is er voor het werkgebied Oost-Nederland met relatief meer inwoners dan andere eenheden slechts één enkele ZSM-tafel[58] en één Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) aanwezig.

> *We zijn de grootste, maar we krijgen maar een tiende deel… Dus we hebben gewoon veel en veel te weinig geld.*

5.2.2 Afstemmingsfora Eenheid Oost-Nederland

De kerntaak van de regioburgemeester is het beleidsplan en jaarverslag van de Eenheid Oost-Nederland af te stemmen. Daarin dienen landelijke prioriteiten voor politiewerk te zijn opgenomen en gemeentelijke (integrale) veiligheidsplannen aangehaakt te zijn. Dit wijst op een proces van beleidsvorming en afstemming over veiligheidsbeleid en bijbehorende prioriteiten voor politie-inzet binnen de Eenheid. Dit proces verloopt via verschillende overlegfora in Oost-Nederland. Deze paragaaf voorziet in een kort overzicht van de meest genoemde overlegfora met daarbij een weging van de percepties en ervaringen van de betrokken stakeholders over de afstemmingspraktijk. Gezien de focus op de functie van regioburgemeester in dit deel van de evaluatie, ligt de nadruk op de door respondenten meest genoemde fora waarbij de regioburgemeester betrokken is danwel direct raakvlak mee heeft.[59]

Onderstaande inventarisatie van afstemmingsfora maakt duidelijk dat afstemming plaatsvindt via een combinatie van afstemmingsfora op landelijk, eenheids-, districts- en gemeentelijk niveau. Uit de interviews blijkt dat de sturingsfilosofie die daar aan ten grondslag ligt, ‘bottom-up’ van aard is. Het is de ambitie om met afstemming over veiligheidsbeleid en daarmee samenhangende verdeling van politiecapaciteit binnen de Eenheid te beginnen bij lokale veiligheidsplannen en vervolgens zoveel mogelijk getrapt via het Districtelijk Veiligheidsoverleg (DVO) en het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) te zoeken naar gedeelde prioriteiten binnen de Eenheid en in harmonie met landelijke prioriteiten. Wanneer gevraagd naar de activiteiten van de regioburgemeester in dit proces, spreken respondenten voornamelijk van betrokkenheid bij het Artikel 19-overleg, het RVO, het Bestuurscollege en afstemming met lokale wensen en behoeften voor de veiligheidszorg via de DVO’s.

Artikel 19-overleg

Tijdens het Artikel 19-overleg komen alle regioburgemeesters, minister van Veiligheid en Justitie, korpschef en de voorzitter van het College van procureurs-generaal vier maal per jaar bijeen om taakuitvoering door- en beheer van de politie te bespreken. Naast alle regioburgemeesters zijn later ook twee burgemeesters van kleine gemeenten – Hoorn en Dronten – bij dit overleg gevoegd.

Een ruime meerderheid van de respondenten uit de Eenheid Oost-Nederland is kritisch over de meerwaarde van het Artikel 19-overleg als aangrijpingspunt voor de Eenheid Oost-Nederland om invloed uit te oefenen op beheervraagstukken voor de politiezorg in de Eenheid. Veruit de meerderheid van de geïnterviewde burgemeesters ziet het Artikel 19-overleg niet als een geschikt platform om aandacht en capaciteit te vragen voor prioriteiten op eenheids- en gemeentelijk niveau.

> *Het is een doekje voor het bloeden geweest om de boel aan elkaar te houden voor draagvlak, maar in de praktijk gaat dat steeds meer als een schaamlap functioneren.*

---

[58] Werkwijze van het OM. ZSM staat voor zorgvuldig, snel en op maat met betrekking tot het afdoeningstraject. Binnen ZSM wordt door OM, politie, reclassering, kinderbescherming, slachtofferhulp en hulpverlening nauw samengewerkt.
[59] Zie ‘Stand van Zaken medio 2014. Eenheid Oost-Nederland (20 oktober 2014)’ voor een volledig overzicht van overlegfora binnen de Eenheid Oost-Nederland.

Voor de overwegend kritische perceptie van het Artikel 19-overleg zijn meerdere redenen genoemd die allen te maken hebben met de veronderstelde machtsverhoudingen tussen deelnemers aan het overleg.

Allereerst geven enkele respondenten aan de onderlinge verhouding tussen de regioburgemeesters tijdens het Artikel 19-overleg als ongelijk te beschouwen. De regioburgemeester van de Eenheid Oost-Nederland neemt deel aan het overleg als vertegenwoordiger van 79 gemeenten. Men veronderstelt dat de regioburgemeesters van minder grote eenheden gemakkelijker kunnen afstemmen met reguliere burgemeesters en daarmee daadwerkelijk de stem van de Eenheid kunnen vertolken tijdens het Artikel 19-overleg. De omvang en variëteit in stedelijke- en plattelandsgemeenten binnen de Eenheid Oost-Nederland maakt volgens hen dat deze regioburgemeester minder goed in staat zou zijn om met één stem de gemeenten binnen hun eenheid te vertegenwoordigen.

> *Dan merk je, dat ook aan regioburgemeesterskant, je bij een verschillende wedstrijd zit. En ook verschillende regio's vertegenwoordigt.*

Daarbij leeft de opvatting onder meerdere respondenten dat de belangen van de stedelijke eenheden waarbinnen de grootste gemeenten van Nederland vallen, gemakkelijker gehoor krijgen tijdens het Artikel 19-overleg dan de eenheden met gebieden en problematiek die verder van Den Haag liggen. In meerdere interviews is het vermoeden uitgesproken dat tijdens het Artikel 19-overleg voornamelijk de vier grote steden worden gehoord, zowel via het formele overleg als tijdens de (in)formele voorbereidingsfase die eraan vooraf gaat.

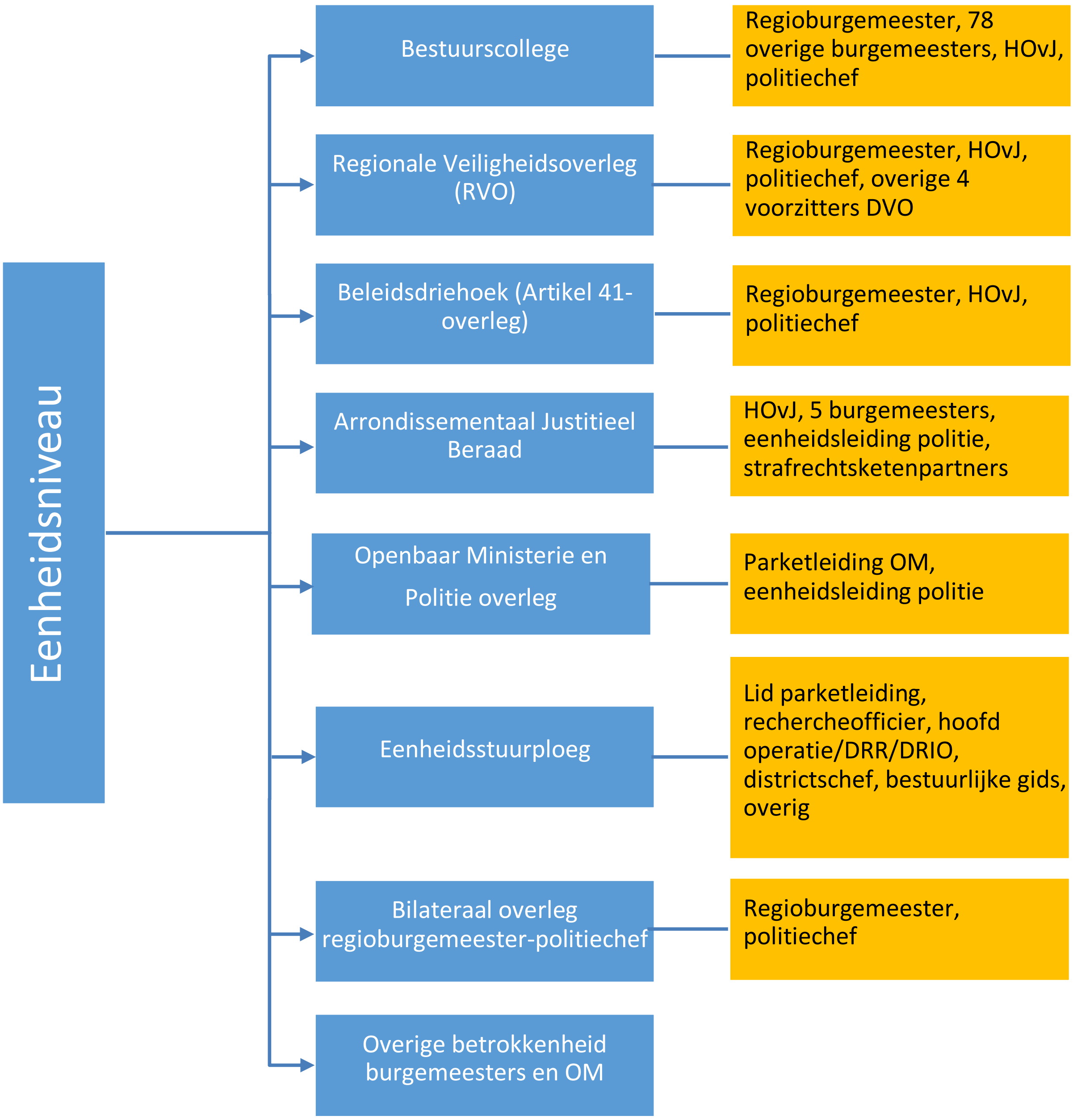
> *In Den Haag zeggen ze: we praten gewoon met een paar grote burgemeesters, want daar zitten de echte prioriteiten en de rest moet gewoon niet zeuren*.

Ten tweede spitst de kritiek zich toe op het feit dat de regioburgemeester van Oost-Nederland – evenals alle andere regioburgemeesters – tijdens het Artikel 19-overleg een gebied vertegenwoordigt waarover hij/zij formeel geen gezag heeft. Het gezag van iedere burgemeester beperkt zich wettelijk gezien immers tot de eigen gemeente. Dit gegeven zou volgens enkele respondenten de verhouding tussen regioburgemeesters enerzijds en de minister anderzijds scheef maken in het voordeel van de minister.

> *En de regioburgemeester is eigenlijk niet een bevoegd gezag, alleen maar een spokesman, namens de burgemeesters in zijn achterban. Dus hij heeft ook geen mandaat. Feitelijk niet. Formeel niet.*

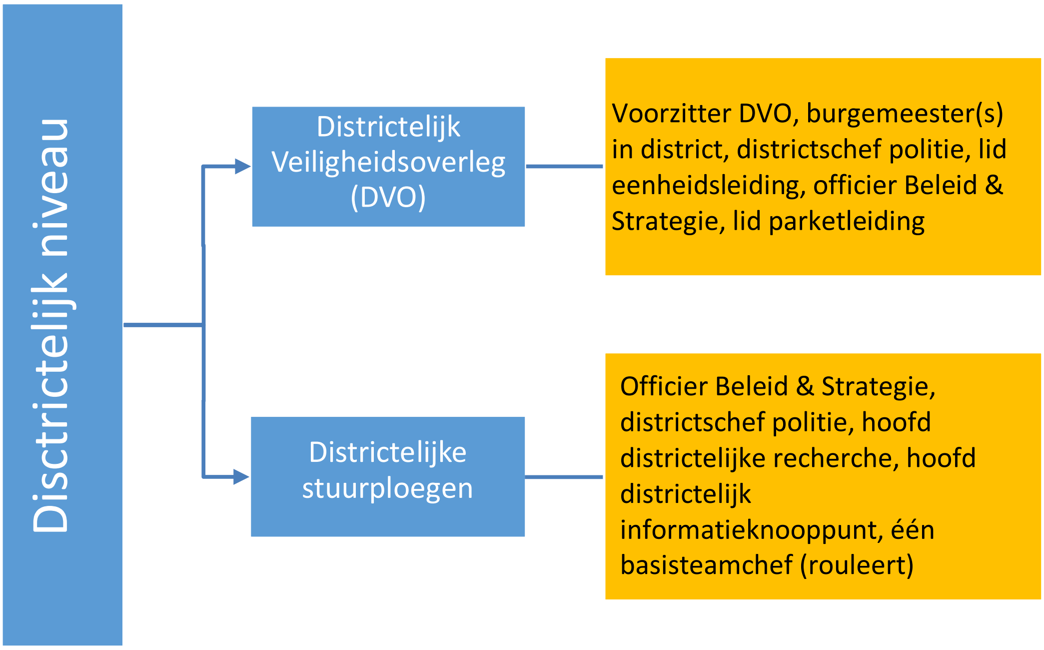
Tot slot blijkt uit de interviews dat het Artikel 19-overleg voor alle reguliere burgemeesters op grote afstand staat. Wanneer ze politie-inzet voor een niet-landelijk geprioriteerde veiligheidskwestie wensen, wordt de weg naar Den Haag als te omslachtig en de route via regioburgemeester naar Artikel 19-overleg als te lang ervaren. Zoals hierna verder toegelicht, grijpen reguliere burgemeesters eerder lokale fora aan om te sturen op politie-inzet.

Figuur 2 laat de bestaande, formele overlegstructuren zien zoals deze in Oost-Nederland op eenheidsniveau zijn ingericht. Figuur 3 geeft de districtelijke veiligheidsoverleggen en stuurploegen weer.



Figuur 2: Overlegfora Eenheid Oost-Nederland[60]

[60] Intern document gebaseerd op: Politie. Stand van Zaken medio 2014. Eenheid Oost-Nederland. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).



Figuur 3: Districtelijke veiligheidsoverleggen en stuurploegen[61]

Bestuurscollege

Twee keer per jaar nodigt de regioburgemeester alle 79 burgemeesters in Oost-Nederland uit om te spreken over het eenheidsplan. Doel van dit overleg is informeren, vaststellen en bespreken van de voortgang van de veiligheidsstrategie en landelijke prioriteiten.[62,63] Deelnemers aan het Bestuurscollege zijn de zojuist genoemde vertegenwoordigers van het bestuur, de hoofdofficier van justitie en de politiechef. Tezamen pogen deze partijen samenwerking binnen de Eenheid te bevorderen, elkaar te informeren en de voortgang van de veiligheidsstrategie en thematische bespreking landelijke prioriteiten te bespreken.

Nagenoeg alle respondenten geven aan dat overleg op deze schaal in de praktijk niet werkbaar is. Alle burgemeesters ervaren via dit forum weinig invloed op het eenheidsbeleid. Dat heeft volgens hen te maken met praktische problemen door de grote omvang van de Eenheid Oost-Nederland. Praktisch blijkt het lastig om 79 burgemeesters met volle agenda's samen te laten komen. Daarnaast ervaart een overgrote meerderheid van de respondenten de bijeenkomsten als dermate grootschalig dat inhoudelijke gedachtewisselingen en voldoende spreektijd voor alle aanwezigen moeilijk haalbaar zijn.

> *Het bestuurscollege werkt niet, is te groot, burgemeesters komen niet, misschien 30% bij de laatste bijeenkomst. Daarvoor was de opkomst hoger.*

In de praktijk blijkt de veiligheidsstrategie van de Eenheid Oost-Nederland voornamelijk via de ambtelijke en papieren routes tot stand te komen. Uit de ervaringen van betrokkenen blijkt dat dit proces is vormgegeven volgens een 'bottom-up'-principe: de prioriteiten uit gemeentelijke veiligheidsplannen worden geaggregeerd tot beleidsprioriteiten op eenheidsniveau die ter consultatie worden voorgelegd aan de betrokken gemeenten.

---

[61] Intern document gebaseerd op: Politie. *Stand van Zaken medio 2014*. *Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).
[62] Politie. *Stand van Zaken medio 2014*. *Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).
[63] Terpstra, J.B., P. Foekens & B.A.M van Stokkum (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie.* Dordrecht: Stichting Maatschappij en Veiligheid.

De uitkomst van dit afstemmingsproces wordt door de meeste respondenten positief beoordeeld. Ze kunnen zich vinden in de eenheidsplannen en er wordt gesproken over slechts een enkele gemeente binnen de Eenheid Oost-Nederland die gedurende de consultatieronde bezwaar zou hebben gemaakt. De meeste landelijke prioriteiten, verweven in de eenheidsplannen, sluiten volgens hen momenteel aan bij wat er lokaal speelt aan veiligheidsproblematiek.

> *Als je naar de inhoud kijkt en zegt welke problemen hebben we nou, dan is er een heel goed gesprek te voeren met nagenoeg iedereen over wat je in je lokale veiligheidsplannen en in je plannen op eenheidsniveau en op landelijk niveau met elkaar afspreekt. Dus die spanning op de inhoud is helemaal niet zo groot.*

> *Kijk, nou is natuurlijk 70%, of 80%, ik weet niet hoeveel van het werk van de politie natuurlijk overal hetzelfde is en is het helemaal niet zo erg dat daar landelijke prioriteiten worden bepaald… Denk je dat de minister ze uit ze duim zuigt die veiligheidsvraagstukken die geprioriteerd worden? Nee, die vinden altijd ergens hun grondslag, namelijk ergens in Nederland, op allerlei plekken.*

Districtelijk Veiligheidsoverleg DVO

Burgemeesters van gemeenten binnen de vijf districten van de Eenheid Oost-Nederland komen geregeld samen met vertegenwoordigers van de eenheidsleiding en het Openbaar Ministerie om afspraken te maken over veiligheidsbeleid en prioriteiten voor politiezorg. Volgens betrokkenen wordt via deze Districtelijke Veiligheidsoverleggen getracht lokale veiligheidsplannen van de gemeenten af te stemmen en tot gedeelde prioriteiten op districtsniveau te komen. De frequentie van deze overleggen verschilt per district.

> *De vijf oude korpsen, dat zijn ook vijf politiedistricten… Het is meer een coördinatieplatform, maar ik moet zeggen een erg sterk sturend beleidsmatig platform… De driehoekspartners zitten daar aan tafel maar het is geen echte driehoek… Er is ook geen besluitvormende kracht maar er zijn natuurlijk een heleboel thema's te noemen die in alle gemeenten spelen en dan is het ook wel heel logisch om elkaar op te zoeken en de zaken op elkaar af te stemmen.*

DVO's hebben volgens betrokken respondenten naast een onderlinge afstemmingsfunctie ook een schakelfunctie tussen het lokaal bestuur en beleidsvorming op eenheidsniveau. Tijdens het RVO zijn voorzitters van ieder DVO in de gelegenheid input uit hun district te geven voor het eenheidsbeleid. Bovendien koppelen deze voorzitters tijdens de DVO's terug aan hun collega-burgemeesters in het district over de afstemmingspraktijken tussen eenheids-, landelijk- en lokaal beleid. Getrapt overleg langs de DVO's en RVO's, lijkt een doelbewuste vormgeving van de afstemmingspraktijken in de Eenheid Oost-Nederland.

> *Om te zorgen dat als er vraagstukken zijn, dat wij niet aan de achterkant nog een advies aan de burgemeester mee kunnen geven, maar dat we met beleidsontwikkeling aan de voorkant betrokken worden om de belangen van de bestuurlijke wereld daarin te krijgen.*

Een respondent bij het OM geeft aan voordeel te zien in de aanwezigheid van de DVO's. Met name vanuit een geografisch aspect, maar ook doordat de kleinere schaalgrootte ervoor zorgt dat beleid gemakkelijker in de praktijk kan worden afgestemd en uitgevoerd.

Ik denk dat het voordeel van een DVO is dat je toch nog aan de districtsgrenzen zit en ook gewoon aan de provinciegrenzen. Dus dat je daarin ook nog wel gewoon een soort geografisch oordeel kan hebben… Het is misschien een tussenlaag, maar het is misschien ook wel gewoon praktisch nog… Dat je nog vanuit de schaalgrootte toch nog een aantal dingen met een aantal burgemeesters voor elkaar kan krijgen…

Veruit de meerderheid van de respondenten benadrukte dat afstemming en overleg op districtsniveau het meest waardevol wordt geacht. Deze schaal is volgens hen behapbaar en de historisch gegroeide verhoudingen op dit niveau worden als positief ervaren, wat overkoepelende afstemming vergemakkelijkt. Districtelijke Veiligheidsoverleggen lijken daarmee een bewust gekozen en populair afstemmingsforum binnen de Eenheid Oost-Nederland te zijn, die door betrokkenen graag worden gecontinueerd.

Dan kun je ook een dialoog voeren. Je haalt daarmee ook hun opvattingen op. Je kunt het ook toelichten… En daarmee regel je ook de betrokkenheid hè, want daarmee zijn er dus meer, dan alleen die regioburgemeester, betrokken.

De voorkeur voor afstemming via het DVO, uitgesproken door de meeste vertegenwoordigers van het bestuur, wijst op de behoefte aan afstemming op districtsniveau binnen de Eenheid Oost-Nederland. Gegeven het feit dat de vijf districten gelijk staan aan de vijf oude politieregio's betekent dat dat de voormalige afstemmingsschaal van het regionaal college nog steeds een waardevol geacht overlegforum is binnen de Eenheid. Echter, binnen het nationale politiebestel is dit een forum zonder formele besluitvormingsstatus die de vorige regionale colleges wel hadden. Het DVO is een gegroeide praktijk zonder formele besluitvormingsmacht maar desalniettemin een populair coördinatie- en afstemmingsoverleg op districtelijk niveau met schakelfunctie naar zowel gemeentelijk- als eenheidsbeleid inzake veiligheids- en politiezorg.

Daarin blijkt dat de maat der dingen van de burgemeesters nog steeds het oude district is, de Veiligheidsregio. Waarin men elkaar kent, in dezelfde burgemeesterskring zit en met elkaar spreekt… Ik denk dat de burgemeesters het niet erg zouden vinden als het districtelijk veiligheidsoverleg een besluitvormend elementje zou hebben voor de Eenheid, de basisteams overstijgende besluitvorming. Dat zou ook heel veel burgemeesters een steuntje in de rug kunnen bieden.

Uit recent onderzoek door de Politieacademie blijkt dat het huidige districtsniveau of voormalige regioniveau ook elders in Nederland nog steeds een geliefd en gebezigd overlegforum is.[64] De praktijk en populariteit van de DVO's binnen de Eenheid Oost-Nederland onderstreept deze bevinding nogmaals.

Regionaal Veiligheidsoverleg RVO

Tijdens het Regionaal Veiligheidsoverleg op eenheidsniveau komen de eenheidschef, hoofdofficier van justitie, de regioburgemeester en de (andere) burgemeesters die een districtelijk veiligheidsoverleg voorzitten, 4 tot 6 keer per jaar samen. Dit overlegforum vormt een schakel tussen de vijf districten, de Eenheid en het land. Tijdens het RVO vindt afstemming plaats over onder meer de agenda's voor DVO's, de samenwerking met Veiligheidshuizen, het RIEC, het OM en de Veiligheidsregio's.[65]

[64] Politieacademie (2015). *De lokale inbedding van de nationale politie*. Een verkenning.
[65] Politie*. Stand van Zaken medio 2014*. *Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).

Verschillende respondenten geven aan dat het RVO voor burgemeesters die de districten vertegenwoordigen, een mogelijkheid biedt om tot globale afstemming te komen over inzet op- en capaciteit voor veiligheidsprioriteiten die belangrijk worden geacht binnen de districten.

Uit de interviews blijkt tevens dat via dit overlegforum door voorzitters van de DVO in samenspraak met de regioburgemeester wordt gewerkt aan een aantal specifieke beleidspilots gericht op lokale veiligheidsproblemen. Bovendien komt uit de interviews naar voren dat binnen de Eenheid Oost-Nederland men een werkwijze heeft ontwikkeld waarbij elke burgemeester (die een district vertegenwoordigt) rond een specifiek veiligheidsprobleem een werkgroep instelt en vervolgens via het RVO ervaringen en *best practices* beschikbaar stelt aan zijn/haar collega's. Deze werkwijze is door enkele respondenten beschreven als een extra mogelijkheid om lokale accenten in het veiligheidsbeleid aan te brengen en beleidsontwikkeling rond gedeelde problematiek op eenheidsniveau te stimuleren.

> *Per district hebben die [burgemeesters] een werkgroep gevormd om te komen tot zo'n beleidsprogramma. De werkgroepen als zodanig zullen dan die thema's, als ze uitgewerkt zijn, weer, via de districten, voorleggen aan de regioburgemeester… Op thema's die lokaal leven, dus volgens mij past dat ook heel erg bij de drive om daar iets aan te doen. Ja. Dat is een mooie constructie die dus eigenlijk buiten de wet omgaat, maar de wet werkbaar maakt zo ongeveer.*

Stuurploeg Strafrechtelijk Onderzoek

Tot slot werd door meerdere respondenten melding gemaakt van de zogenoemde Stuurploeg Strafrechtelijk Onderzoek. Dit is een bestaand forum waarin vertegenwoordigers van het OM, de politie, de Belastingdienst en het RIEC advies uitbrengen over prioritering van opsporingsonderzoeken. Volgens enkele respondenten is een recente ontwikkeling in de Eenheid Oost-Nederland dat een reguliere burgemeester uit ieder district deelneemt aan de vijf stuurploegen die onder de eenheidsstuurploeg hangen. Tijdens deze overleggen functioneren de burgemeesters als een 'bestuurlijke gids' door relevante informatie te verschaffen en sentimenten uit de maatschappij te vertolken.

> *De ploeg bestond al langer, maar de Eenheid Oost is de eerste die daar ook burgemeesters aan gaat toevoegen. Dat betekent dat de stuurploegen, die bepalen ook de bestuurlijke geluiden, min of meer mee kunnen wegen.*

5.2.3 Verhouding beheer en gezag

Met de komst van het nationale politiebestel zijn de verhoudingen omtrent beheer en gezag voor zowel voormalig korpsbeheerders als voor de reguliere burgemeesters wettelijk gezien enigszins veranderd ten opzichte van voorgaande politiebestellen. Nog steeds dragen alle burgemeesters gezag over de politie voor de handhaving van lokale orde (Gemeentewet, artikel 172; Politiewet 2012, artikel 11.1). Ten tijde van de gemeentepolitie hoorden daar voor veel burgemeesters ook beheerbevoegdheden bij. Deze vervielen met de komst van het regionale bestel, waarbinnen het beheer van het regionale politiekorps berustte bij 1 burgemeester binnen de regio. Deze burgemeester was benoemd als korpsbeheerder (Politiewet 1993, artikel 24.1). Voor zowel de regioburgemeester als de reguliere burgemeesters in Oost-Nederland betekent de centralisering van beheer dat hun wettelijke verantwoordelijkheid voor lokale orde binnen hun gemeentegrenzen gepaard gaat met gezag over de politie zonder formele beheerbevoegdheden. Concreet betekent dit dat burgemeesters vanuit hun gezagsrol invloed uitoefenen op wat de politie doet en laat op lokaal niveau. De beheertaken die voorheen in het regionaal college werden vastgesteld, liggen nu bij de landelijke korpsbeheerder en zijn daarmee ook verder van de reguliere burgemeester af komen te staan. Er klinken verschillende geluiden over de huidige verdeling van beheer en gezag, waarop hieronder wordt ingegaan.

Regioburgemeester
De nieuwe functie van regioburgemeester vormt een schakel tussen landelijke uitoefening van de beheerbevoegdheden enerzijds en gezag over de lokale politiezorg in de Eenheid Oost-Nederland anderzijds. Tijdens het Artikel 19-overleg praten de regioburgemeesters mee over beheer en aanverwante zaken.

Uit de meeste interviews klinkt kritiek op het feit dat de regioburgemeester geen formele beheerbevoegdheden draagt. Volgens enkele respondenten zou dat de invloed van deze functionaris zowel op landelijk als op eenheidsniveau beperken. Ook in termen van verantwoording afleggen, wordt het ontbreken van directe invloed op beheer over de politie voor de regioburgemeester als problematisch aangemerkt.

> *De rol van de regioburgemeester is gewoon een hele ingewikkelde opgave, waar ga je nou eigenlijk over? Zeker in Oost moet hij de samenhang van 79 gemeenten coördineren, dat is gewoon niet te doen en zonder enkele beheerverantwoordelijkheid. Ik geloof dat de splitsing tussen beheer en beleid, ik snap hem in theorie, maar in praktijk werkt die onvoldoende. En ik snap ook, dit bestel gaan we niet meer terugdraaien, dus je moet zoeken naar de kansen van hoe gaan we dit verbeteren? En als wij het hebben over politieauto's kopen, natuurlijk moeten we dat centraal doen. Maar als het gaat over personeelsaangelegenheden, de keuzes die we daarin maken, dan vind ik het wel een uitdaging hoe we dan zorgen dat het lokaal gezag voldoende in positie komt, ondanks dat ze niet over het beheer gaan.*

> *Als de regioburgemeester verantwoording aflegt aan de andere burgemeesters en verder geen enkele rol op grond van beheer heeft, waar legt hij dan verantwoording eigenlijk voor af?*

Reguliere burgemeester
De reguliere burgemeesters noemen uiteenlopende ervaringen met de nieuwe verhoudingen tussen beheer en gezag binnen de Eenheid Oost-Nederland. Deze variëren van licht positief tot neutraal en kritisch.

Er klinkt een gedeeld positief geluid onder de meerderheid van de burgemeesters over het centraliseren van beheertaken. Hierbij wordt vooral de te behalen efficiëntieslag op het terrein van ICT-vraagstukken en inkoop van materialen genoemd. Wanneer het gaat om dit type beheerkwesties geven meerdere burgemeesters aan de (in)directe betrokkenheid bij beheerdiscussies in de voormalige regionale colleges in de huidige situatie niet te missen.

> *Nou kijk ik vond die beheerstukken niet altijd even spannend… Daar heb ik wel buitengewoon vervelende saaie stukken langs zien komen. En dat mis ik eigenlijk helemaal niet.*

Neutrale geluiden over de verhouding tussen beheer en gezag klinken door in de erkenning van enkele burgemeesters dat voor hen gevoelsmatig weinig veranderd is in praktijksituaties rond beheer en gezag. Het genoemde argument is dat reguliere burgemeesters zowel binnen het regionale- als het nationale politiebestel, gezag over de politie uitoefende zonder *directe* beheerbevoegdheden in eigen hand. Het beheer verliep voor hen al getrapt, zij het voorheen via de regionale colleges en nu via de Artikel 19-overleggen. Van deze centralisering van beheer ondervinden ze momenteel naar eigen zeggen weinig nadelige consequenties. Ook binnen in de huidige situatie achten ze de politie-inzet in hun gemeenten naar behoren.

> *Ik vind dat ik tot nu toe keurig bediend word als gemeente.*

Wanneer het aankomt op de implicaties van de nieuwe verhouding tussen gezag en beheer voor de samenwerking tussen burgemeester en politie op lokaal niveau, ervaren de meeste respondenten de huidige inzet van het politiepersoneel op lokale prioriteiten als wenselijk. De huidige verhouding tussen landelijke prioriteiten en lokale wensen is door velen omschreven als behoorlijk harmonieus. Tegelijkertijd is door meerdere respondenten de vrees uitgesproken voor toekomstige situaties waarin de landelijke prioriteiten mogelijk niet overeenkomen met lokale problematiek.

In dat geval vreest het lokale bestuur voor te weinig politiecapaciteit voor lokale problemen vanwege de beperkte sturingsmogelijkheden door verlies aan beheerbevoegdheden (zowel direct als indirect) op lokaal niveau.

> *Als het dan niet onder de landelijke prioriteiten valt dan zal je nauwelijks capaciteit kunnen vinden om er iets aan te doen. Wat het ook voor geval mag wezen.*

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de huidige lokale praktijk daar momenteel niet onder lijdt in de Eenheid Oost-Nederland. Tegelijkertijd is een ander deel van de burgemeesters kritisch over de huidige verhoudingen tussen beheer en gezag. Kritische geluiden richten zich op uiteenlopende effecten van de – weliswaar lichte wijziging van de beheer- en gezagsverhouding voor reguliere burgemeesters ten opzichte van het regionale bestel. Enkele burgemeesters geven aan wel degelijk minder grip en sturing op de politie te ervaren en te vrezen voor de aanpak van lokale problematiek, mede als gevolg van het feit dat beheeraspecten van lokaal politiewerk via de regionale colleges wegvalt in het nationale bestel. Beslissingen over beheer en aanverwante zaken zijn volgens hen op grote(re) afstand geplaatst van het lokale bestuur, waardoor burgemeesters het lastiger ervaren om hun gezagsrol naar wens uit te oefenen.

> *Ik ga niet meer over een begroting, ik ga niet over het ziekteverzuim, nou ik ga nergens over die dingen meer. Ik huldig echt de klassieke stelling, gezag kan niet zonder beheer. En dat merk je. We proberen er het beste van te maken, maar het is best lastig nog resultaten van politieoptreden te sturen als je niet weet wat er aan input is. Ik bedoel, ik weet niet eens wat het ziekteverzuim is van politieteams hier in de stad… Dat is toch wel een beetje sturen in het duister, hè.*

> *Maar waar het mij in ieder geval om gaat, is dat ik gemerkt heb dat de politiebazen waar een burgemeester het van moet hebben, nu in de lijn zijn gaan kijken en niet meer naar het gezag… Die politiechefs hebben nu hun oriëntatie op de eigen kolom, en niet meer op het gezag.*

Bovengenoemde spanning tussen de lokale gezagsrol en het op afstand geplaatste beheer wordt onderschreven door de meeste burgemeesters buiten de Eenheid Oost-Nederland, zoals blijkt uit recent onderzoek in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid.[66]

Een aanverwant kritiekpunt concentreert zich rond verantwoording over de uitoefening van de gezagsrol door reguliere burgemeesters. De huidige situatie van lokaal gezag en landelijk beheer zorgt volgens verschillende burgemeesters voor moeilijkheden rond lokale verantwoording over de gezagspositie. De gehoorde redenering is dat politie-inzet lastig stuurbaar is voor burgemeesters zonder ervaren invloed op beheer (zowel direct als indirect), terwijl ze tegelijkertijd voor de gehele lokale veiligheidszorg verantwoordelijk worden gehouden. Ze vinden het lastig om aan hun gemeenteraad verantwoording af te leggen over lokale veiligheidszorg wanneer ze naar hun ervaring hebben ingeleverd aan sturingsmogelijkheden via beheerbeslissingen.

[66] Terpstra, J.B., P. Foekens & B.A.M van Stokkum. (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Een enkeling geeft aan om deze reden dan ook de gezagspositie van burgemeesters volledig op te willen heffen en suggereert een ander model waarbij verantwoordelijkheid, beheer en gezag met betrekking tot de politie niet bij de burgemeester maar volledig bij de minister van Veiligheid en Justitie worden ondergebracht.

> *Ik heb echt niet meer het gevoel dat ik gezagsverantwoordelijkheid draag voor de politie. En waar ik dus over in de gemeenteraad verantwoording moet afleggen. Nauwelijks meer. Het wordt allemaal landelijk bepaald en dat heeft de raad maar te slikken.*

Een enkele respondent spreekt in dit verband de wens uit om een bandbreedte van 'lokale autonomie' vast te legen door bijvoorbeeld 5 a 10% van de inzet van wijkagenten in de beheerovereenkomsten te laten bepalen door de Districtelijke Veiligheidsoverleggen. Daarmee zou lokale manoeuvreerruimte veilig gesteld kunnen worden waarmee op districtsniveau invulling wordt gegeven aan lokale politieprioriteiten.

5.2.4 Samenvatting bevindingen rol van de regioburgemeester

Het regioburgemeesterschap binnen de Eenheid Oost-Nederland komt zichtbaar tot uitvoering in alle, op dit moment mogelijke, activiteiten die de Politiewet aan het regioburgemeesterschap voorschrijft. De regioburgemeester is betrokken bij het Artikel 19-overleg, het RVO, het Bestuurscollege en zoekt via de DVO's afstemming tussen landelijke- en lokale prioriteiten waarbij de wensen en behoeften voor de veiligheidszorg binnen de Eenheid Oost-Nederland in acht worden genomen. Daarbij worden de afstemming op districtelijk niveau (voormalige regio) door de meeste betrokkenen aangemerkt als belangrijkste afstemmingsforum voor veiligheidszorg op lokaal- en eenheidsniveau. Het Artikel 19-overleg daarentegen wordt door uiteenlopende respondenten bekritiseerd om de ongelijke machtsverhoudingen tussen regioburgemeesters onderling enerzijds en tussen regioburgemeesters en de minister anderzijds.

De praktische invulling van de functie van het regioburgemeesterschap stemt volgens betrokkenen tot tevredenheid. Tegelijkertijd wordt de functie van regioburgemeester door uiteenlopende betrokkenen aangeduid als complex vanwege de grote omvang van de Eenheid en door het ontbreken van formele (beheer)bevoegdheden en doorzettingsmacht voor de regioburgemeester. De omvang van het werkgebied Eenheid Oost-Nederland leidt volgens een meerderheid van respondenten tot praktische en inhoudelijke problemen van variërend karakter in de afstemming van veiligheidsprioriteiten van de 79 gemeenten. Het ontbreken van beheerbevoegdheden voor de regioburgemeester belemmert volgens enkele betrokkenen zowel de uitvoering van alsook de democratische verantwoording over het regioburgemeesterschap. Tot slot variëren reguliere burgemeesters in hun oordeel over de nieuwe verhoudingen tussen beheer en gezag binnen het landelijke politiebestel tussen positief, neutraal en negatief.

5.3 De Klachtbehandeling (thema 5)

Het thema klachtbehandeling hebben we zowel kwantitatief als kwalitatief benaderd. We geven de resultaten weer van het onderzoek naar verbeteringen in de structuur en mogelijke knelpunten van het implementatieproces die uit de interviews naar voren kwamen. Daarna presenteren we informatie over hoeveel klachten er zijn ingediend en hoe deze worden afgehandeld, gevolgd door cijfers over hoe tevreden burgers zijn met de afhandeling van klachten door de politie. Deze data zijn door de politie aan het onderzoeksteam ter beschikking gesteld. Tot slot gaan we in op de inhoud van de klachten, bespreken we de consequenties van de klachten en hoe de politieorganisatie hier mee omgaat, gebaseerd op de gesprekken met relevante stakeholders. Wij hebben in 20 interviews dit thema bij een brede groep van stakeholders getoetst (zie tabel 7).

Thema 5: De Klachtbehandeling in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 20 personen.	
1 Korpschef	1 Adviseur regioburgemeester
1 Eenheidschef	2 Burgemeesters
1 Districtschef	2 Leden klachtencommissie
1 Hoofd Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK)	3 Klachtencoördinator
1 Vakbond ACP	1 Adviseur juridische zaken
1 Vakbond ANVP	1 Hoofd juridische zaken
1 Diensthoofd DROS	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
1 Regioburgemeester	1 Jongerenwerker

Tabel 7: Respondenten thema 5

Op basis van de interviews hebben wij 235 citaten geselecteerd waaruit wij 5 onderwerpen hebben geïdentificeerd die we onderstaand zullen toelichten:

(1) Verbeteringen van de structuur
(2) Verbeteringen van het proces
(3) Cijfers van klachten
(4) Inhoud van klachten
(5) Consequenties van klachtbehandeling voor de organisatie.

5.3.1 Verbeteringen van de structuur

Klachtbehandeling door de politie (eerste fase)

Volgens de respondenten binnen de politie is de essentie van de interne klachtbehandeling niet veranderd door de invoering van de nationale politie. Klachten over de politie kunnen digitaal, schriftelijk of mondeling bij een politiebureau worden ingediend, of telefonisch bij de klachtbehandelaar van de politie. De klachtbehandelaar bij de politie is degene die de klacht als eerste behandeld (zie achtergrondinformatie in paragraaf 3.1.5 voor details). Indien de klacht tegen een politiemedewerker is, wordt deze persoon in kwestie op de hoogte gebracht van de klacht, vervolgens wordt geprobeerd of de klager en de politiemedewerker er samen uit kunnen komen tijdens een gesprek. In alle interviews wordt gezegd dat deze manier van klachtbehandeling bij de politie in principe als goed ervaren wordt.

De persoonlijke benadering wordt, door respondenten van zowel binnen als buiten de politie, voor de burger als de meest gepaste manier gezien. De ervaring bij de politie is dat ook agenten het meeste leren door rechtstreeks in gesprek te gaan met de klager.

> *Het allerbelangrijkste is dat alle klachten niet naar klachtencommissies moeten. Dat wordt een bureaucratie, dat wordt een soort machinerie en dat leidt tot nog meer verwijdering van de klager en degene over wie geklaagd wordt. Dus in eerste instantie probeer je met de klager en met degene om wie het gaat, met zijn drieën in gesprek te gaan. Zo van: 'u had tegen mij een*

klacht en daar kan ik over praten.' En misschien heb ik het verkeerd gedaan en dan zou het mooi zijn als ik dat zeg. Dus als ik het terugdraai denk ik van zo ja dat had ik niet moeten doen. Mijn verontschuldigingen. Van het spreken met een klager daar gaat een leereffect vanuit. Daar ben ik heilig van overtuigd dat dat zo is. En tegelijkertijd haal je het uit het juridisch model. Probeer nou tot verzoening te komen. Dat leidt ook tot meer tevredenheid bij klagers. Die denken nou oké, ik ben er tevreden over. Als het daar eindigt, in goede harmonie zal ik maar zeggen dan lossen we het probleem op en daarmee is het klaar.

Vooral aan de kant van de politie wordt benadrukt dat de interne klachtbehandeling essentieel is om het hoofddoel te bereiken: het vertrouwen van de burger in de politie te herstellen.

Het doel van de klachtbehandeling is dat je de relatie met de burger herstelt. En juist om die reden moet je eigenlijk ook proberen om bij een klachtencommissie weg te blijven, want dan zit je toch weer bij een soort van externe commissie, dan is het iemand anders die wat vindt van het verhaal en je moet proberen aan de voorkant, om samen tot overeenstemming te komen… En in het grootste gedeelte van die gevallen lukt dat ook daadwerkelijk.

De belangrijkste verandering sinds de invoering van de nationale politie voor wat betreft de klachtbehandeling is volgens de respondenten het gegeven dat er nu in alle eenheden klachtbehandelaars aanwezig zijn.

In de voormalige korpsen was dat nog een beetje verschillend geregeld. Je had in sommige korpsen inderdaad vaste klachtbehandelaars, mensen die daar fulltime gewoon echt voor vrijgemaakt zijn. Maar er waren ook korpsen waar bijvoorbeeld een klacht altijd naar een betreffend team gestuurd werd en dat daar iemand, het liefst de leidinggevende, de gesprekken aan ging. Nou die moest dat er altijd een beetje bij doen, zo'n leidinggevende heeft natuurlijk een overvolle agenda, dus uiteindelijk hebben we ervoor gekozen die mensen ook op te leiden met bemiddelingsvaardigheden. Daarop is de afgelopen jaren vrij veel geïnvesteerd en de inrichting dus veranderd.

Bovendien vindt men het een sterk voordeel dat met de nationale politie regelingen veel gemakkelijker kunnen worden doorgezet, bijvoorbeeld dat burgers en agenten samen in gesprek moeten over een klacht.

Het voordeel van de nationale politie zit dan in de doorzettingsmacht dat er één regeling komt. Waar natuurlijk 26 korpsbeheerders 26 adviseurs hadden die hen vertelden hoe de regeling er het beste uit kon zien. Dus ik vond dat meer de kracht van de nationale politie en het feit dat je een discussie ook op nationaal vlak voert. Dat maakt dat je het kunt veranderen.

Ook heeft de schaalvergroting geleid tot standaardisatie met betrekking tot voorbeeldbrieven, ontvangstbevestigingen naar de burger toe en rapportages, hoewel de verantwoording in de rapportages nog verschillen: het ene district doet dat uitgebreid en de andere juist vrij kort. Hierover is verdere afstemming gewenst.

Ik zie nu nog wel verschillen, soms grote en soms kleine in de benadering van burgers. En dan denk ik, nee, dat moet je allemaal op dezelfde manier gaan doen.

De klachtencommissie (tweede fase)

Als het bemiddelingsgesprek niet tot tevredenheid bij de klager leidt, wordt advies aan de onafhankelijke klachtencommissie gevraagd die een onderzoek instelt naar de klacht. Het advies van de klachtencommissie wordt ook doorgestuurd naar de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Daarmee is het proces van klachten veranderd bij de nationale politie. Iemand die een klacht indient bij de politie deed dat vroeger bij de korpsbeheerder. Nu komt de klacht via de klachtbehandelaar bij de eenheidschef. Alleen als een klacht formeel door de klachtencommissie wordt behandeld, worden burgemeesters en officieren van justitie op de hoogte gebracht. Sommige burgemeesters geven aan dat zij het ongebruikelijk vinden dat zij geen systematisch overzicht meer hebben van (interne) klachten over de politie en alleen nog inzage hebben in formele klachten die door de klachtencommissie zijn behandeld.

> *In het verleden zag ik ook altijd klachten, dan werd mij ook nog om advies gevraagd. Maar zie ik dat nu ook? Als dat zo is, dan zijn er geen klachten meer, want ik heb er al tijden geen gezien. In de oude structuur kreeg de burgemeester de klachten toegestuurd en kreeg ik de gelegenheid om daar iets van te vinden*.

> *Voorheen kwamen de klachten van de politie hier ook allemaal terecht, en werden die ook door de burgemeester afgehandeld. Dat is nu niet meer, dus nu worden die brieven doorgezet naar Nijmegen en dat is voor een burger natuurlijk een hele afstand.*

Iedere eenheid van de nationale politie heeft een eigen klachtencommissie. De procedures met betrekking tot het aanstellen van leden van de klachtencommissie worden als beter ervaren dan voorheen. Men ziet een voordeel in de nieuwe schaal, aangezien dit meer mensen oplevert die goed toegerust zijn om klachten af te handelen. Ook is er nu overal dezelfde sollicitatieprocedure: er wordt een advertentie geplaatst, gesolliciteerd en gescreend. In de oude situatie namen leden van de politie ook plaats in de klachtencommissie. In sommige (voormalige) regio's zaten de klachtencoördinatoren van de politie bijvoorbeeld als secretaris in de commissie. Alhoewel de respondenten van de klachtencommissie van mening zijn dat de vroegere situatie niet wenselijk is, merken zij op dat er nu een grotere afstand met de politie is, wat niet altijd een voordeel betekent. Men is van mening dat het wenselijk is als commissieleden inhoudelijk op de hoogte zijn van het politiewerk, zoals de regels omtrent aanhoudingen en arrestaties.

Omdat de Eenheid Oost-Nederland de geografisch grootste eenheid van de nationale politie is betekent dit voor de klager veel reistijd, indien zijn/haar klacht door de klachtencommissie wordt gehandeld.

> *Dat zie je heel vaak, dat wordt bedacht door de ambtenaren die het beter weten en die denken in Voorburg aan Rijswijk. Maar dat is bij ons anders. Van Winterswijk naar Apeldoorn is het anderhalf uur hoor.*

Vanwege de lange reistijd is besloten om de commissie in twee locaties op te splitsen: één in Arnhem en één in Deventer. In principe bestaat ook de mogelijkheid om een klager in andere steden te spreken, bijvoorbeeld als diegene minder mobiel is door een handicap, maar daar blijkt bijna geen gebruik van te worden gemaakt. En zelfs met deze twee locaties zijn de afstanden nog steeds vrij groot.

> *Ik vind het nog wel eens ongelukkig, want als je naar de afstanden kijkt voor de burger, dat is nou niet topvriendelijk naar die burger toe.*

Het feit dat er twee locaties zijn, maakt de standaardisering voor de klachtencommissie moeilijker, in tegenstelling tot de ervaringen van respondenten binnen de politie. Tussen de twee locaties worden cultuurverschillen waargenomen. De ene locatie wordt gezien als wat meer juridisch en strenger in de leer; de andere blijkt wat meer ook de sociale kant te hanteren. Er wordt aan gewerkt om deze locaties meer naar elkaar toe te laten groeien, wat soms als een moeizaam proces wordt ervaren door respondenten.

5.3.2 Verbeteringen van het proces

Klachtbehandeling door de politie (eerste fase)

De personeelssituatie rondom klachtbehandeling wordt als heel onzeker ervaren, omdat de personele reorganisatie lang duurt. Men ervaart dat er met mensen "geschoven" wordt en dat rollen en posities nog steeds onduidelijk zijn. De onzekerheid in het transitieproces lijkt ervoor te zorgen dat klachtbehandelaars zich nog niet helemaal op hun werk kunnen concentreren, maar teveel bezig zijn met zichzelf, hun organisatie en hun toekomst. De meeste klachtbehandelaars wisten lang niet of zij hun rol zouden behouden en voor sommigen is het ook nu nog steeds niet duidelijk. Sommigen voelen zich in de steek gelaten en niet echt serieus genomen in hun taak.

> *Ik zit eigenlijk te wachten op het moment dat daadwerkelijk de reorganisatie doorzet en dat we gewoon kunnen zeggen dit is jouw werkplaats en daar kun je gaan zitten.*

Een ander aspect is dat de actuele klachtbehandelaars in schaal 8 zitten, maar in de personele reorganisatie deze functies met schaal 9 gewaardeerd zijn. Dat betekent dat de actuele klachtbehandelaars alleen maar hun functie mogen houden als de plaatsingsadviescommissie een uitzondering maakt en dus een defacto bevordering naar een hogere schaal accepteert.

> *Dus wat je merkt is het verloopt naar tevredenheid, maar je ziet ook de consequenties van de personele reorganisatie gewoon of medewerkers die niet gematcht zijn op de functie waar ze op zitten. Dus mensen die toch iets anders gaan doen en dan krijg je ook een kosten-baten analyse, ga je mensen die tijdelijk iets doen zulke opleidingen geven, terwijl je niet weet waar ze over een jaar terechtkomen. Ja, daarvoor kiezen we dan vaak een soort noodopleiding van een dag instructie of zo, maar dat is natuurlijk niet zoals je het normaal zou doen.*

Het aantrekken van personeel voor de interne klachtbehandeling wordt als een uitdaging gezien. Volgens onze respondenten binnen de politie leveren districtschefs mensen aan die niet voldoende juridische expertise hebben, in schaal 7 zitten, ziek zijn gemeld, teveel andere taken erbij hebben, of na korte tijd weer worden teruggeroepen. Dit heeft tot gevolg dat er in principe te weinig mensen zijn om de klachten te behandelen. De hoop wordt uitgesproken dat dit een overgangsfenomeen is dat wordt opgelost zodra de personele organisatie afgesloten is en iedereen opgeleid en ingewerkt is. Door zulke ervaringen ontstaat bij sommige respondenten de indruk dat klachtbehandeling binnen de politie niet heel erg serieus genomen wordt. Maar in het algemeen wordt benadrukt, dat het in Oost-Nederland in principe goed verloopt.

De klachtencommissie (tweede fase)

De overgang van vijf klachtencommissies (voor iedere regio één) naar één klachtencommissie in Oost-Nederland, hield een intensief proces in van overleggen en onderhandelen. Er moest beslist worden welke van de verschillende commissies opgingen in één regionale commissie. Sommige commissieleden hebben zich teruggetrokken vanuit principiële bezwaren tegen de nieuwe structuur. In de oude situatie lag het eindoordeel over een klacht bij de korpsbeheerder. Nu ligt het eindoordeel bij de eenheidsleiding van de Eenheid Oost-Nederland. In principe kan de eenheidschef het advies van de commissie negeren. In de oude situatie kon dit niet omdat het advies via de burgemeester ging. Hierdoor lijkt volgens sommigen in de huidige situatie willekeur mogelijk, als de politie het advies van

de commissie niet zou willen opvolgen. Anderen vertrouwen erop dat de mogelijkheid om naar de Ombudsman te stappen hierbij een zuiverende werking heeft. Als klachten niet serieus genomen worden, is de kans groot dat ze via de Ombudsman toch weer bij de politie terechtkomen, wat een veel grotere imagoschade zou kunnen opleveren. Het lijkt dus in het voordeel van de politie te zijn om de klachten zo af te handelen dat burgers zich ook echt gehoord voelen.

5.3.3 Cijfers van klachten

Afhandeling klachtprocedure zowel eerste als tweede fase

Tabel 8 maakt inzichtelijk hoeveel klachten er in iedere fase van de klachtprocedure zijn behandeld in 2013 en 2014 op landelijk niveau. De klachten die niet in behandeling zijn genomen, betreffen klachten die buiten de reikwijdte van de klachtenregeling vielen. Dit zijn bijvoorbeeld klachten over bekeuringen, te algemene klachten (zoals over beleid), of klachten over een aanleiding van langer dan een jaar geleden.

In eerste instantie wordt een klacht intern afgehandeld door intake en bemiddeling van een klachtencoördinator. Een klacht moet binnen tien weken na ontvangst afgehandeld zijn. Als dit traject niet succesvol is, wordt de onafhankelijke klachtencommissie om advies gevraagd. Als de klacht door de klachtencommissie wordt behandeld, is de termijn veertien weken.

In 2013 werd 27% van het totaal aantal klachten in de intakefase afgehandeld (zie tabel 8). Dit houdt in dat de klager afzag van verdere procedures nadat hij door de klachtbehandelaar was benaderd voor een toelichting op zijn klacht. In 2014 werd een vergelijkbaar percentage (30%) in de intakefase afgehandeld. Nagenoeg de helft (48%) van de klachten werd in 2013 afgehandeld in de bemiddelingsfase. Dit percentage nam in 2014 af tot 36 procent. De reden voor deze afname hebben we niet kunnen achterhalen.

	2013		2014	
Resterend uit voorgaand jaar	1.198		1.000	
Ontvangen dit jaar	10.339		10.898	
Niet in behandeling genomen		- 2.209 (21%)		-2.951 (29%)
Afgehandeld intakefase		- 2.792 (27%)		-3.078 (30%)
Afgehandeld bemiddelingsfase		- 5.081 (48%)		-3.746 (36%)
Afgehandeld tweede fase (na advisering klachtencommissie)		-468 (4%)		-545 (5%)
Totalen	11.537	-10.550	11.898	-10.320

Tabel 8: Overzicht klachtbehandeling in 2013 en 2014 – landelijk[67]

De Eenheid Oost-Nederland wijkt met 96% intern afgehandelde klachten in 2014 niet noemenswaardig af van het gemiddelde over alle eenheden (95%). In 2013 werden er in Oost-Nederland in totaal 1.346 klachten ingediend, waarvan er 808 (60%) in behandeling zijn genomen. Van de behandelde klachten is 92% intern afgehandeld, en is 4% afgehandeld na advisering van de klachtencommissie.

Het is helaas niet mogelijk gebleken om recente klachtcijfers te vergelijken met de periode voorafgaand aan de invoering van de nationale politie. Dit komt omdat de voormalige politiekorpsen de klachtgegevens verschillend interpreteerden en registreerden.

Tevredenheid klagers

Na afhandeling van de klacht ontvangt de klager van de politie een enquête om de tevredenheid met de procedure te meten. Deze vragenlijst wordt afgenomen sinds januari 2014, en bevindt zich nog in

[67] Bron: Interne informatie nationale politie

een ontwikkelingsfase. In deze anonieme vragenlijst komen meerdere onderwerpen aan bod, waaronder de informatievoorziening over het verdere verloop van de klachtbehandeling, ervaringen met het intakegesprek en een eventueel bemiddelingsgesprek, de afdoeningsbrief, het vertrouwen in de politie en een algemeen rapportcijfer over de totale behandeling van de klacht. Wat betreft het bemiddelingsgesprek wordt er specifiek gevraagd naar de tevredenheid over de uitleg van het doel van het gesprek, of er voldoende aandacht was voor de klacht, of er voldoende ruimte was voor de klager om te reageren op de verklaring van de politieman of -vrouw en of er met respect met de klager werd gesproken. Daarnaast kunnen klagers hun verwachting uitspreken over het effect van de klacht, dus of zij het idee hebben dat de betrokken politieman of -vrouw zich een volgende keer anders zal opstellen of gedragen en of de politieorganisatie veranderingen zal doorvoeren.

Voor de duiding van tevredenheid van burgers over de klachtbehandeling, is een aantal rapportcijfers van de enquête door de politie aan ons ter beschikking gesteld over twee periodes. De eerste periode betreft 1 januari 2014 tot 1 september 2014 (N=390; 23% respons). Gedurende deze periode werd de klachtbehandeling in zijn geheel gewaardeerd met een rapportcijfer van 5,8 en het intakegesprek met een 7,5. Voor de periode 1 september 2014 tot 1 mei 2015 (N=399; 24,5% respons), zijn de cijfers als volgt: gemiddeld een 5,7 voor de totale klachtbehandeling, een 7 voor de intakegesprekken.

Aan degenen die een bemiddelingsgesprek hebben gehad, is gevraagd om dit gesprek te evalueren. In de periode 1 januari tot 1 september 2014 is dit door 45 respondenten gedaan. Zij waardeerden het bemiddelingsgesprek gemiddeld met een 7,8. In de periode 1 september tot 1 mei 2015 was de gemiddelde beoordeling een 7,7 bij in totaal 54 respondenten. Het is helaas niet bekend of alle burgers die een bemiddelingsgesprek hebben gehad, dit gesprek hebben beoordeeld. Evenmin is te achterhalen hoeveel van de overige respondenten er zelf vanaf zagen een persoonlijk gesprek te voeren (en zo ja, waarom), of geen gesprek kregen aangeboden.

Opvallend is dat burgers de politie minder dan een zes geven voor de klachtbehandeling in zijn totaliteit, maar de momenten van persoonlijk contact wel hoog waarderen. Sinds de invoering van de nationale politie wordt erop gestuurd dat er altijd persoonlijke bemiddelingsgesprekken plaatsvinden, maar dit is nog niet overal ingezet. De waardering van burgers voor persoonlijke gesprekken zoals gemeten in de twee periodes (hoewel gebaseerd op slechts respectievelijk 45 en 54 respondenten), lijkt te bevestigen dat het verstandig is om dergelijke contactmomenten met burgers aan te gaan.

Zoals aangegeven is de respons bij deze enquête 23% en 24% over beide periodes wat betreft het gedeelte dat niet over het bemiddelingsgesprek gaat. Deze lage respons kan zorgen voor bias. Het zou immers kunnen dat vooral burgers die heel tevreden, of juist heel ontevreden zijn, de vragenlijst invullen. Dit kan voor een vertekening zorgen in de gemiddelde scores. Er is verder onderzoek nodig om een goed beeld te krijgen van de tevredenheid met de klachtbehandeling. Een herziene versie van de vragenlijst zal per 1 januari 2016 in gebruik worden genomen. Deze kan op termijn hopelijk een beter inzicht geven wat betreft (ontwikkelingen in) de tevredenheid met klachtbehandeling en eventuele verschillen tussen eenheden.

5.3.4 Inhoud van klachten

Er bestaat geen systematische categorisering van de inhoud van de klachten, dus daarom is er ook geen overzicht van wat voor soorten klachten er worden ontvangen. Wel spreekt men van typische klachten, zoals dat de politie niet op straat te zien is en altijd maar achter het bureau zit, dat er wordt gezegd dat ze “daar geen tijd voor hebben”, en de vraag van burgers niet serieus nemen. Verder wordt er aangegeven dat sommige burgers heel vaak klagen en daarom beschouwd worden als “vaste klagers”. De omgang met dergelijke burgers wordt als moeilijk ervaren, omdat het lastig is om in te schatten wat wel serieus moet worden genomen en wat niet.

> *Mensen die drie keer per dag de wijkagent bellen. Nou dan denk je ook bij jezelf het zal wel weer niets zijn, maar dan zul je altijd zien dat de vierde keer er echt wat aan de hand is als ze bellen, dat heb je dan zelf gedaan.*

> *Maar wij hebben ook vaste aangevers bijvoorbeeld. Iedere keer komen die weer om de hoek kijken. Maar dat zijn ook vaak mensen die geestelijk iets hebben. Het lastige is, zo iemand wil aangifte doen, die moet je behandelen en er moet een oordeel over komen. We kunnen wel eens schuiven van ja maar dit hebben we al behandeld, we komen daar niet op terug. En soms gaat het zo ver dat je zegt van, wij gaan die klachten niet meer in behandeling nemen.*

Er bestaat veel overeenstemming over hoe belangrijk het is om aan de burgers uit te leggen waarom de politie bepaalde acties heeft ondernomen. Dit geldt vooral ook voor klachten die als ongegrond verklaard worden.

> *Wij hebben wel eens discussies over de manier waarop je klachten afhandelt. Of dat een standaardbriefje is en wat je kan ondervangen met een gesprek. Ik ben echt ervan overtuigd dat waar je gewoon uitleg geeft… En iets meer aandacht besteedt aan het waarom, dat je veel pijn kan wegnemen. Mensen voelen zich dan ook wel heel vaak niet gehoord in hun eigen probleem en er kunnen tal van redenen zijn waarom wij vinden dat wij toch niets met die zaak gaan doen. Ofwel omdat er juridisch niets in zit, ofwel omdat we zeggen ja we hebben zo veel zaken. Wij kunnen gewoon niet alles doen. Dan moeten we kiezen, helaas. Maar die boodschap hoe je die brengt denk ik kan heel belangrijk zijn of mensen daar vrede mee kunnen hebben.*

Een bijzonder aandachtspunt is dat specifieke thema's, die in het publiek debat een grote rol spelen, niet altijd bij de ingediende klachten terug te vinden zijn. Zo komen er bijvoorbeeld bijna geen klachten binnen over discriminatie. Discriminatie speelt ook in de ogen van de meeste respondenten binnen de politie geen rol. Het wordt door sommige respondenten binnen de politie ervaren dat als burgers wel klagen dat ze aangehouden zijn omdat ze een bepaalde etnische achtergrond hebben, dit vaak een "smoesje" is of dat burgers er "een financieel voordeel" mee willen doen. Ook wordt door respondenten vanuit de politie vaak genoemd dat burgers met een etnische achtergrond denken dat ze gediscrimineerd worden, omdat ze niet zien dat anderen ook aangesproken worden. Maar hoewel discriminatie meestal niet wordt herkend, wordt door sommige respondenten van de politie gezegd dat etnisch profileren wel plaatsvindt.

> *Ik ben ook maar heel nuchter en stel ook maar vast: dat etnisch profileren gebeurt gewoon. Dus we kunnen er wel heel krampachtig over doen en zeggen van: het gebeurt niet, want het mag niet, een soort van moralistisch denken. Maar als je kijkt naar de aard van het politiewerk, dan kom je erin terecht, dus het is veel meer de kunst om het goed bespreekbaar te maken. En ook met de politiemensen de discussie op een scherpe manier te voeren: wanneer treed je nu wel op en wanneer treed je nu niet op.*

Opvallend is dat discriminatie eerder herkend wordt door onze interviewpartners op hoger hiërarchisch niveau binnen de politie dan op het operationele niveau.

> *Het is flauwekul. We hebben wel een probleem. En dit is een probleem waarvan ik zeg joh, het gaat ons tien/vijftien jaar kosten om die mammoettanker daarin gedraaid te krijgen… Onze minister zijn kleinkinderen, als die kinderen hebben, dan speelt het nog. En de idioterie van de verrechtsing in de maatschappij voorop gegaan door de idiote verrechtsing van de politiek.*

Ook vermoeden enkele respondenten binnen de politie dat burgers hun ervaringen met discriminatie gewoon niet melden via de klachtbehandeling.

> *Een collega vertelde mij een verhaal over zijn zoon. Het gaat over discriminatie. Het gaat over uitsluiting. Dat gaat over, ja, ik zou bijna zeggen, rechten van de mens. En die vertelt in een voorgesprek dat zijn zoon 's avonds uitgaat. En dan komt hij bij een discotheek en daar wordt hij niet toegelaten. En de reactie van die jongen van die allochtone collega, is: 'nou ja, dan ga ik naar een volgende.' En ik was er zo verbaasd over dat ik dacht bij mezelf hoe is het in godsnaam mogelijk dat je je al zo aangepast hebt en daar er ook niets mee doet.*

Door respondenten van buiten de politie wordt benadrukt dat het vertrouwen in de politie en mogelijke culturele factoren het al dan niet indienen van klachten kunnen beïnvloeden.

> *De islamitische cultuur is dat jij dingen zelf regelt. Je gaat niet achteraf nog eens klagen, het is geen klaagcultuur. In de Nederlandse gemeenschap denk je, als er iets is ga je er wat van zeggen omdat dat mijn recht is. De islamitische gemeenschap is niet een gemeenschap waarin men achteraf nog een brief stuurt of een mail stuurt met daarin de klacht. Je ziet nu wel dat er een andere generatie doorkomt, die ook opgegroeid is in Nederland, dat ook heeft meegekregen. Maar in eerste instantie denk ik eerste generatie die daar helemaal niet mee bezig zijn. Als er iets is of je bent verkeerd behandeld, ja, deal with it. En zorg dat het volgende keer niet meer gebeurt.*

Een vraag die in deze context openstaat, is of klachten over de meer ernstige vormen van problematisch politieoptreden vaker via andere kanalen geuit worden dan via de officiële weg. Sociale media worden als een groot alternatief platform voor klachten over de politie genoemd. Ervaringen met discriminatie zijn op sociale media bijvoorbeeld heel zichtbaar, maar zijn via de officiële klachtbehandeling nauwelijks terug te vinden. Dus naast de officiële klachtbehandeling zouden andere platforms meer door de politie gebruikt kunnen worden om een realistisch beeld van het vertrouwen van burgers in de politie te krijgen.[68]

De politie heeft echter geen protocollen om te reageren op klachten die via andere kanalen gecommuniceerd worden. Agenten voelen zich vaak aangevallen door kritiek op sociale media. Dit geldt zeker als de kritiek ook nog door de geprinte media wordt opgepakt. Agenten kunnen zich dan in de steek gelaten voelen door hun organisatie. Dit wordt door respondenten vanuit de politie als een groot pijnpunt genoemd.

> *Alles wordt op YouTube gezet. Klachten gaan lang niet altijd via de formele weg. De meeste impactklachten gaan helemaal niet via de formele weg. Die gaan via YouTube. Die gaan via Facebook. En dan valt het hele land er overheen, inclusief de instituties. Die publiekelijke aanpak in klachtafdoening is veel erger dan de formele klachtafdoening, want dan kun je je redelijkerwijs verweren. Dus ik fixeer mij helemaal niet op klachtafdoening via de formele weg. Ik zie gewoon, de aanklacht wordt op de muur gespijkerd. De galg staat langs de weg. En dat is iets wat voor politiemensen heel ingewikkeld is. Want op het moment dat je in de Schilderswijk voortdurend maar zegt dat ze discrimineren en aan de lopende band etnic profiling doen. Hé, dat wordt allemaal betrokken bij het discours van discriminatie, terwijl discriminatie voor politiemensen bijna het ergste is wat je kan plegen omdat dat een overtreding van de grondwet is. Dus vanuit de politiemensen heeft dat meteen een heel strafrechtelijke connotatie.*

---

[68] Siep, P. (2013). *Filmende burgers en politie: de betekenis van GSM-filmpjes van burgers voor de uitvoering van politietaken en de reputatie van de politie.* P&W Verkenning, Politie en Wetenschap.

5.3.5 Consequenties van klachtbehandeling voor de organisatie

Het was opvallend dat de meeste respondenten van binnen en buiten de politie klachtbehandeling "geen issue" vonden en in principe tevreden waren met het huidige systeem. Alleen respondenten die op strategisch niveau heel nauw betrokken waren bij klachtbehandeling of geregeld met kritische vragen vanuit de media of politiek waren geconfronteerd, beschreven deze tevredenheid met het systeem als zorgwekkend of alarmerend. Dit, omdat het ontbreken van een systematische categorisering van klachten betekent, dat niet structureel van klachten geleerd wordt en klachten incidentele zaken blijven. Dit wordt als een gemiste kans gezien en houdt het risico in, dat de klachtbehandeling alleen maar een symptoombestrijding blijft. Ook wordt vooral door deze groep respondenten benadrukt, dat klachtbehandeling bij de politie een belangrijke status moet hebben, omdat politie een maatschappelijke monopoliepositie heeft.

> *Wij selecteren mensen op jonge leeftijd, want de meeste mensen komen hier heel jong binnen en maken een hele lange carrière. Zij kunnen dus niets anders, hebben nooit in het bedrijfsleven gewerkt. Je moet snappen, vanuit de commercie kun je nog kiezen om naar een ander bedrijf te gaan, omdat je niet meer wilt kopen bij het bedrijf waar je niet tevreden over was. Bij ons is het een gedwongen winkel, er is niemand anders die je gaat helpen of die het misdrijf oplost waar je last van gehad hebt. Maar het besef echt in werkelijk iedere vezel van je lichaam dat het daar om gaat, de klanttevredenheid. De klant noemen wij burger, dat dat essentieel is, dat zit er nog lang niet overal in.*

Het wordt wel door respondenten van zowel binnen als buiten de politie als heel wenselijk gezien dat klachten gecategoriseerd worden en er is overeenstemming over dat dit zo snel mogelijk moet gebeuren. Tot nu toe blijkt de inhoudelijke registratie van klachten aan het eigen initiatief van klachtbehandelaars overgelaten te zijn. Vanuit de korpsleiding wordt in september 2015 een gestandaardiseerd categoriseringssysteem ingevoerd. Echter speelt de vraag bij respondenten vanuit de politie of dit systeem doeltreffend is om een structurele analyse van klachten mogelijk te maken. Respondenten vanuit de politie geven ook aan dat het registratiesysteem in staat moet zijn om vragen vanuit de media of vanuit de Tweede Kamer te kunnen beantwoorden.

> *Nu komt er weer een nieuw registratiesysteem, maar daar ben ik best wel bezorgd over. De doorlooptijden van de klachten worden vastgelegd, maar verder krijg ik heel veel vragen in de loop van het jaar van kun je specifiek antwoord geven op de vraag? Bijvoorbeeld hoeveel klachten zijn er gedaan over minderjarige arrestanten? Andere vraag die we kortgeleden kregen op een donderdagmiddag met het verzoek die maandag beantwoord te hebben, hoeveel klachten op het gebied van discriminatie zijn er binnengekomen?*

Als voordeel van registratie wordt gezien om de mogelijkheid te hebben bepaalde cultuurproblemen binnen de politie sneller te herkennen. Op dit moment is het nog niet mogelijk om bijvoorbeeld te achterhalen of klachten over geweld door politieagenten in een bepaald gebied vaker voorkomen. Sommige leden van de klachtencommissie proberen klachtenpatronen te herkennen en bespreken dit met de districtschefs of eenheidsleiding.

Het wordt door klachtencoördinatoren en de klachtencommissie bevestigd dat het bespreken van patronen als heel prettig wordt ervaren, en de open gesprekscultuur gewaardeerd wordt. Er is echter geen geïnstitutionaliseerd systeem om klachten te analyseren.

> *Wij hebben bij overleg met de klachtbehandelaars echt de indruk dat daar een paar goede mensen zitten, die dingen signaleren intern en daar ook van de eenheidsleiding ruimte voor krijgen.*

Ook wordt door leidinggevenden niet structureel naar klachtenpatronen gevraagd. Wel zijn er leidinggevenden die heel open staan voor het bespreken van klachten. Het wordt benadrukt hoe belangrijk de houding van de leidinggevenden is, om klachten bespreekbaar te maken.

> *Het is de attitude die je uitstraalt als leidinggevende. Als een leidinggevende in zo'n overleg uitstraalt, jullie hebben ruimte om ook intern je dingen te doen. Of zo van ik wil niet te veel klachten hebben – het is een vrij hiërarchische organisatie hoor.*

Terwijl er door de komst van de nationale politie duidelijkere procedures en betere standaarden zijn ontstaan, wordt er ook een nadeel genoemd van het strakker organiseren van klachten. Nu hebben leidinggevenden niet altijd meer zicht op de klachten.

> *Doordat je vaste klachtbehandelaars hebt die echt de professie van bemiddeling serieus nemen en het leereffect in hun hoofd hebben, durf ik te beweren dat ons klachtenproces effectiever is dan voorheen. Wat je voorheen zag is dat die leidinggevende nog wel eens het gesprek deed, nou die had er geen tijd voor of dat liep weg in de tijd, ontevreden burger. Maar uiteindelijk had die wel meer zicht op wat er aan klachten binnenkwam over medewerkers.*

De ervaring onder de respondenten is dat het leren van klachten niet echt een belangrijk thema is binnen de nationale politie en niet echt centraal aangestuurd wordt.

> *Het is geen thema in de verandering, absoluut niet nee. Wat dat betreft hangt dat een beetje per onderdeel af hoe je hiernaar kijkt. Dat is of je dat er zelf van maakt of niet. En dat ligt aan het, dat is niet centraal gestuurd, daar zijn geen werkingsdocumenten voor, daar wordt niet op nagevraagd, niks.*

Ook uit de eerder genoemde tekst van de website van de nationale politie (zie 3.1.5) blijkt dat de nadruk bij klachtbehandeling vooral ligt op het herstellen van het vertrouwen met de burger. Er wordt niet vermeld dat de politie hoopt te leren van de klachten of het gedrag van agenten wil verbeteren.

Tot slot bestaan er nog steeds duidelijke verschillen tussen teams en districten wat betreft het systematisch oppakken van klachten of niet.

> *Dus bij ons, tenminste als ik kijk hoe wij klachten doen, dan handelen we ze individueel af en we kijken naar wat betekenen die klachten voor onze procedures en protocollen, en hoe delen we ze met elkaar in het district. Maar dat is een volstrekt eigen gestuurd traject vanuit het district zelf, dat is niet nationaal aangesneden, dat is niet vanuit de eenheidsleiding. Het is gewoon omdat wij denken dat wij daar meer uit kunnen halen. Hetzelfde gebeurt met de evaluatie van incidenten, daar, weet je, dat zijn ook van die leerdingen. Nou, daar zijn wij vrij serieus in, of tenminste dat vind ik. Maar dat is iets, dat is, dat zit niet in de veranderopgave.*

5.3.6 Samenvatting bevindingen over klachtbehandeling

De nieuwe manier van klachtbehandeling wordt door onze respondenten binnen en buiten de politie als positief ervaren. Vooral de kracht van het persoonlijke gesprek tussen agent en burger wordt benadrukt. De respondenten van de politie vinden dat een persoonlijk gesprek tussen burger en agent de beste leermomenten voor de agenten oplevert. De resultaten van de tevredenheidsenquête geven een indicatie dat vanuit burgerperspectief de tevredenheid over de klachtenprocedure hoger uitvalt bij de burgers die gebruik maken van de mogelijkheid om in persoonlijk gesprek te gaan met de agent over wie geklaagd werd, dan de burgers die hier geen gebruik van maken.

Volgens onze respondenten van zowel binnen als buiten de politie heeft de nationale politie er vooral aan bijgedragen dat procedures en protocollen betreffende klachtbehandeling gestandaardiseerd worden. Dit wordt in het algemeen als positief ervaren. Echter, het implementatieproces vindt men nog steeds erg lastig. Hierdoor is het niet altijd duidelijk of de nieuwe procedures goed uitpakken, aangezien ze nog niet overal geïmplementeerd zijn.

Er worden nog te weinig systematische consequenties uit klachten getrokken. Er bestaat geen systematische categorisering van klachten, dus is er ook geen overzicht van de soorten klachten die worden ontvangen. Vanuit de korpsleiding wordt in september 2015 een gestandaardiseerd categoriseringssysteem ingevoerd. Door alle interviews heen wordt bevestigd dat wel op het individuele niveau van agenten, maar nog niet structureel, geleerd wordt uit klachten. Wel worden incidenteel aspecten die uit klachten naar voren komen systematisch opgepakt.

5.4 De ervaringen van burgers (thema 6)

Bij het thema ervaringen van burgers hebben wij naar verschillende aspecten gekeken. Dit onderwerp is opgesplitst in een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte. Het kwantitatieve gedeelte is gebaseerd op gegevens van de Veiligheidsmonitor. Op basis van deze data maken we de ervaringen van burgers inzichtelijk met betrekking tot onderwerpen als veiligheid, slachtofferschap en contacten met politie. Verder hebben wij vanuit het perspectief van de politie en externe organisaties onderzocht hoe zij tegen de ervaringen van burgers met de politie aankijken. Dit kwalitatieve gedeelte betreft vooral burgertevredenheid en de rol van burgerparticipatie in politie- en veiligheidsbeleid, en is gebaseerd op 41 interviews (zie tabel 9).

Thema 6: Burgertevredenheid in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 41 personen.	
1 Korpschef	1 Programmamanager veiligheid (gemeente)
1 Eenheidschef	1 Relatiemanager
3 Districtchefs	1 Coördinator Eenheid Infocel
5 Teamchefs	1 Plv. hoofdofficier van justitie
2 Wijkagenten	1 Coördinator Veiligheidshuis
1 Regioburgemeester	1 Portefeuillehouder Sociale Media
10 Burgemeesters	1 Diensthoofd DROS
1 Algemeen Commandant SGBO	1 Diensthoofd DRIO
1 Hoofd Informatie SGBO	1 Diensthoofd DROC
3 Klachtencoördinator	1 Korpsstaf bestuurszaken
2 Leden klachtencommissie	1 Korpsleiding Kennis & Informatie

Tabel 9: Respondenten thema 6

5.4.1 Bevindingen uit de Veiligheidsmonitor

De scores ten aanzien van de verschillende indicatoren van de Veiligheidsmonitor worden behandeld in deze paragraaf zodat de situatie van Oost-Nederland met Nederland kan worden vergeleken en ook ontwikkelingen over de tijd heen (2012-2014) kunnen worden vergeleken. Wij hebben data van 2012 als referentiejaar voor de invoering van de nationale politie opgenomen en deze met data van 2014 – dus twee jaar na de invoering van de nationale politie – vergeleken. Voor meer informatie over de statistische significantie van de verschillen tussen scores (temporeel en regionaal), verwijzen wij graag naar de rapportages van de Veiligheidsmonitor.[69] In de beschrijvingen van de cijfers leggen we op bepaalde plekken de nadruk op cijfers van 2014, gezien dit de meest recente cijfers zijn.

[69] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

In 2012 is een respons gerealiseerd van ruim 38 procent, er werden bijna 78.000 burgers bevraagd in Nederland waarvan er bijna 12.400 in de Eenheid Oost (toen nog verschillende regio's) woonden. In 2014 was de respons 39 procent en zijn er landelijk ruim 86.000 vragenlijsten verwerkt. In de Eenheid Oost zijn toen ruim 19.000 vragenlijsten ingevuld door burgers.

Betrouwbaarheidsmarges rondom percentages en gemiddelden zijn o.a. afhankelijk van de steekproefomvang. Naarmate het aantal waarnemingen toeneemt, zijn waargenomen verschillen (tussen jaren of tussen eenheden) sneller significant. Het kan dus voorkomen dat ogenschijnlijk grote verschillen in de Eenheid Oost-Nederland tussen twee jaargangen niet significant verschillen van nul, terwijl veel kleinere verschillen tussen jaargangen voor heel Nederland wel significant zijn. We hebben er dan ook voor gekozen om alleen de statistische significantie te bespreken van verschillen die optreden op landelijk niveau.

De onderwerpen die aan bod komen zijn:

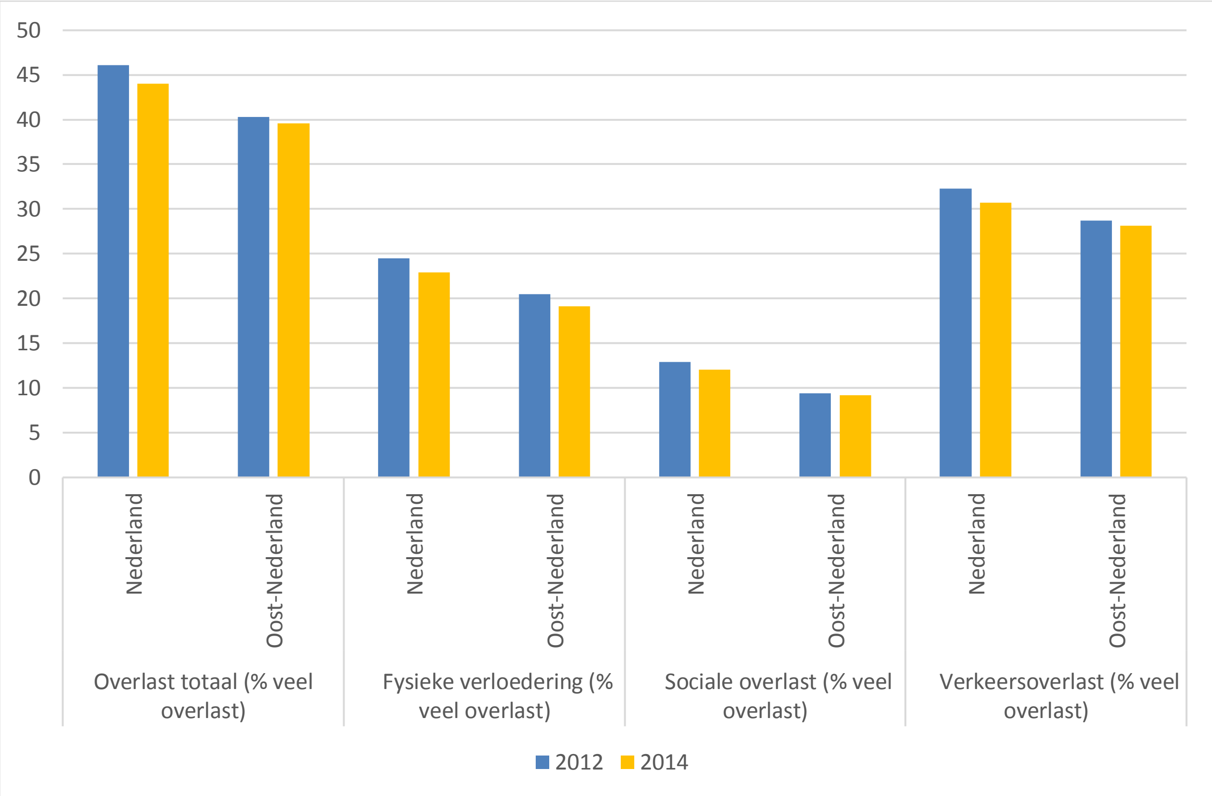
- Leefbaarheid en overlast
- Veiligheidsbeleving
- Slachtofferschap
- Ondervonden delicten per 100 inwoners
- Melding en aangifte per 100 ondervonden delicten
- Contacten burgers met de politie
- Functioneren en beschikbaarheid van de politie
- Functioneren gemeente op terrein leefbaarheid en veiligheid

Het is lastig om verklaringen aan te wijzen voor eventuele veranderingen (of juist stabiliteit) over de tijd heen. We presenteren de longitudinale gegevens ter ondersteuning van ons betoog. Het is niet mogelijk om gemeten veranderingen (of een gebrek daaraan) direct te relateren aan de invoering van de nationale politie. Er zijn veel meer mogelijke verklaringen voor de (veranderende) meningen van de respondenten en die kunnen wij op basis van de data uit de Veiligheidsmonitor alleen, niet systematisch toetsen. Wel kunnen wij door de vergelijking van trends tussen Nederland en Oost-Nederland aannemelijk maken of de invoering van de nationale politie een bijzondere invloed heeft in Oost-Nederland.

Indicatoren uit de Veiligheidsmonitor: Nederland vs. Oost-Nederland in 2012 en 2014

Figuur 4 geeft een overzicht van de scores met betrekking tot overlast. In zowel Oost-Nederland als gemiddeld in Nederland heeft men relatief het meest last van verkeersoverlast en het minst van sociale overlast. Daarnaast valt het op dat er bij alle vormen van overlast een daling te zien is, zowel in Nederland als in Oost-Nederland. Op landelijk niveau zijn deze dalingen tussen 2012 en 2014 voor alle drie de vormen van overlast significant.

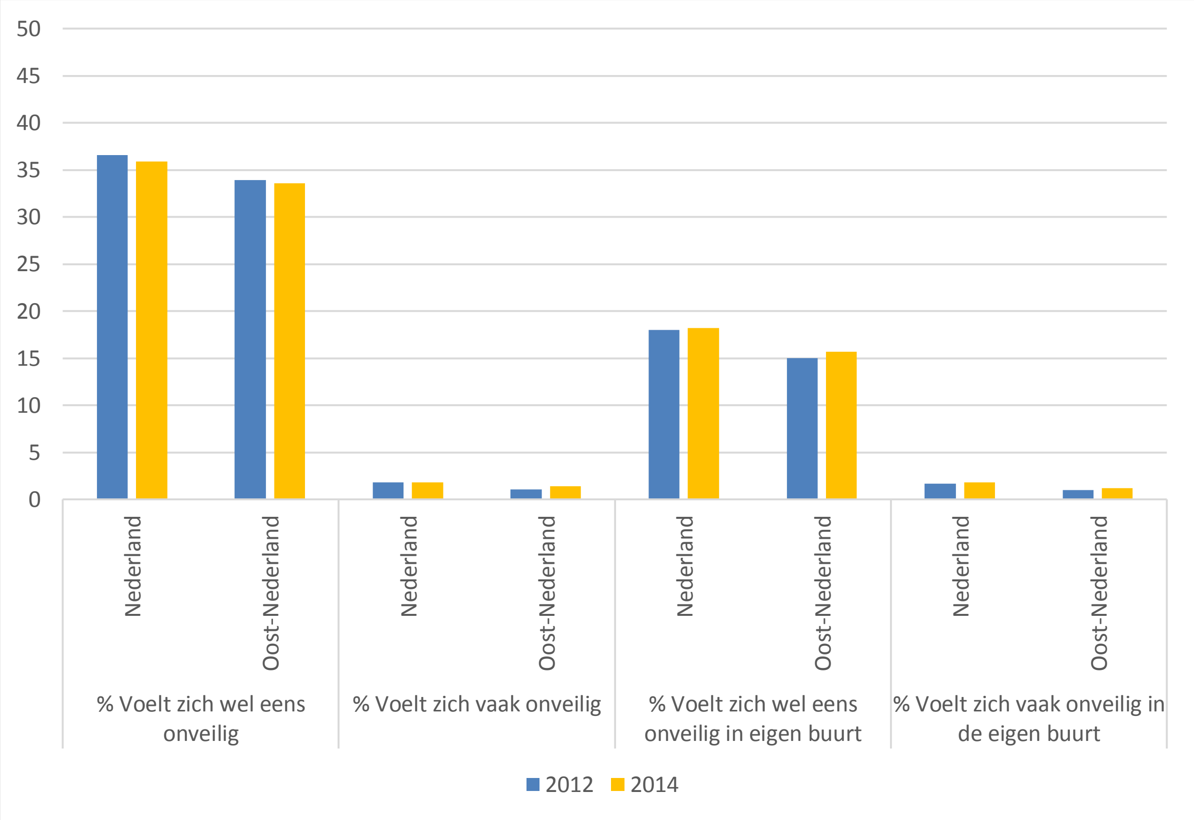
Een ander relevante indicator is sociale cohesie (niet in de figuur). Deze is gemeten op een schaal van 0 tot 10, waarbij een hogere score meer sociale cohesie inhoudt. Op deze indicator scoort Nederland in zowel 2012 als 2014 een 6,2. De score van sociale cohesie in Oost-Nederland bedraagt een 6,6 in 2012 en een 6,5 in 2013, waarmee de regio dus hoger scoort dan het landelijk gemiddelde.



Figuur 4: Overlast[70]

[70] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

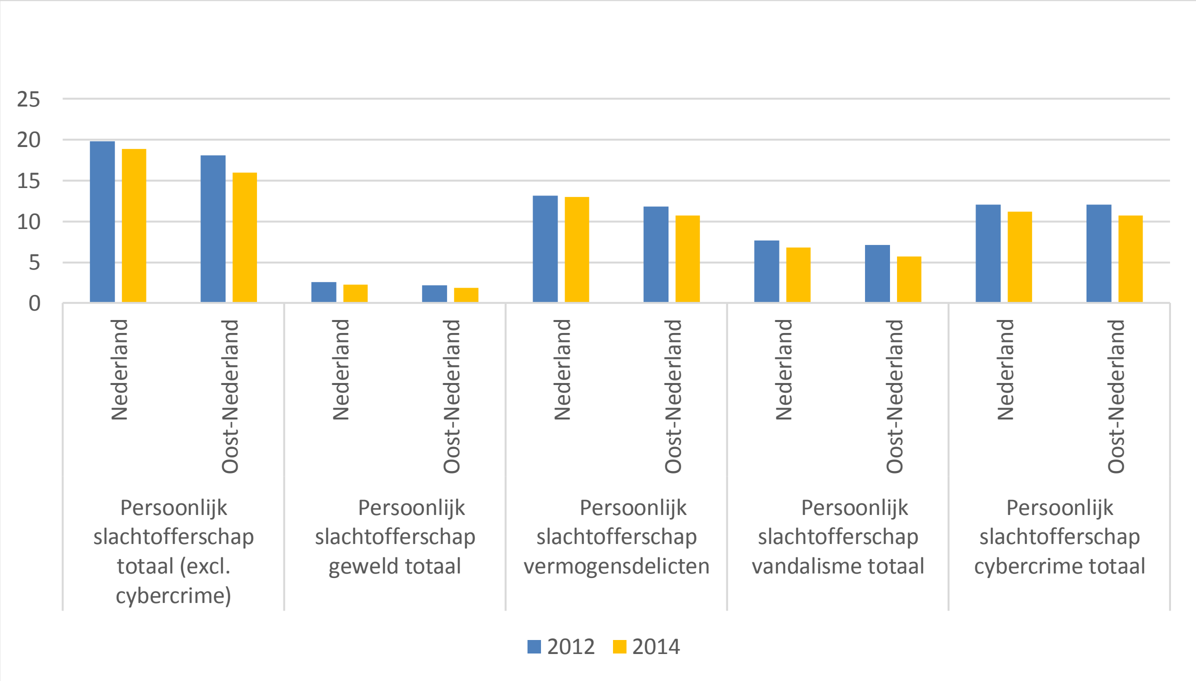
Figuur 5 geeft de veiligheidsbeleving van de respondenten weer. Ook bij deze indicatoren scoort Oost-Nederland positiever dan gemiddeld in het hele land. Ongeveer een derde van de respondenten in Oost-Nederland voelt zich in 2014 wel eens onveilig in het algemeen; in eigen buurt is dat ongeveer 16%. Op landelijk niveau liggen deze percentages van onveiligheidsgevoelens in beide jaren wat hoger dan in Oost-Nederland. Op landelijk niveau zijn de verschillen tussen 2012 en 2014 niet significant voor deze indicatoren.



Figuur 5: Veiligheidsbeleving[71]

[71] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

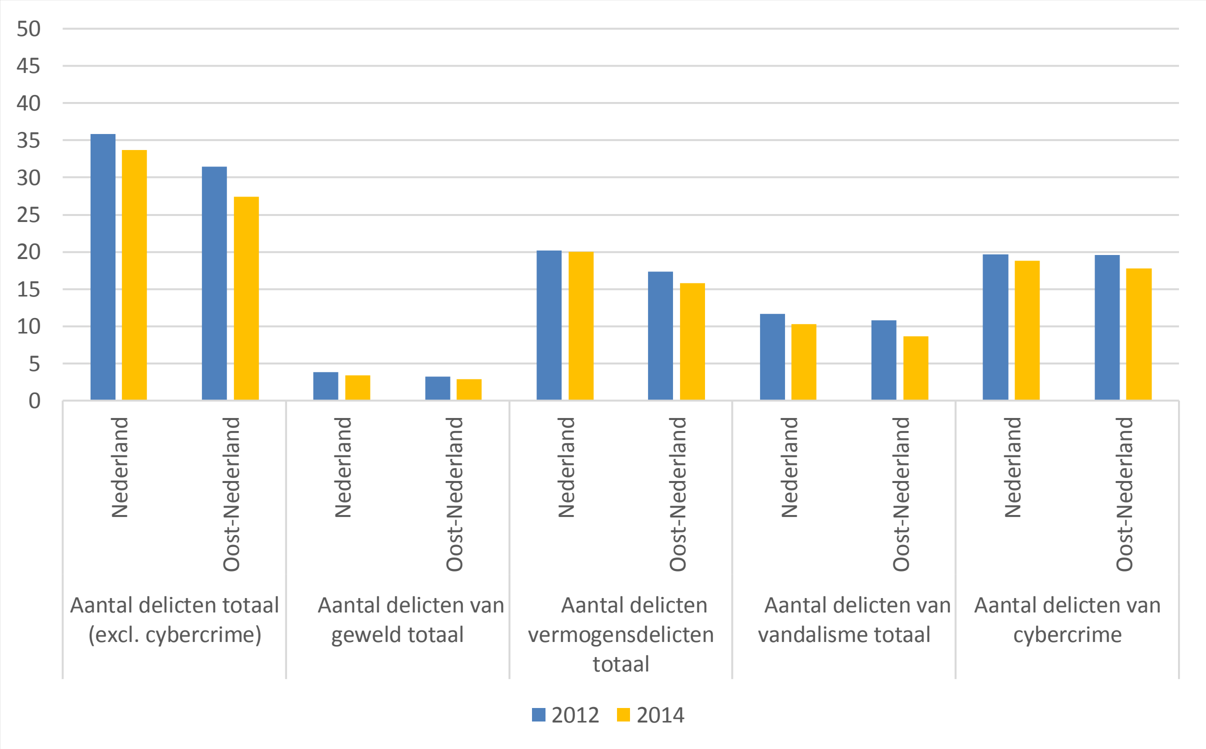
In figuur 6 wordt persoonlijk slachtofferschap in totaal en voor een viertal specifieke categorieën gepresenteerd. Hierbij is het wederom zo dat de bevraagde inwoners van de Eenheid Oost-Nederland in beide jaren positiever scoren dan gemiddeld in Nederland. Zij zijn relatief minder vaak slachtoffer in alle gepresenteerde categorieën. Tussen 2012 en 2014 is bij persoonlijk slachtofferschap (totaal) een daling waarneembaar in Oost-Nederland, en in iets mindere mate ook in Nederland. Op landelijk niveau vond er een significante daling plaats met betrekking tot persoonlijk slachtofferschap in totaal, geweldsdelicten en cybercrime. Het percentages slachtofferschap van vermogensdelicten bleef op landelijk niveau stabiel tussen 2012 en 2014.



Figuur 6: Slachtofferschap (in percentages)[72]

[72] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

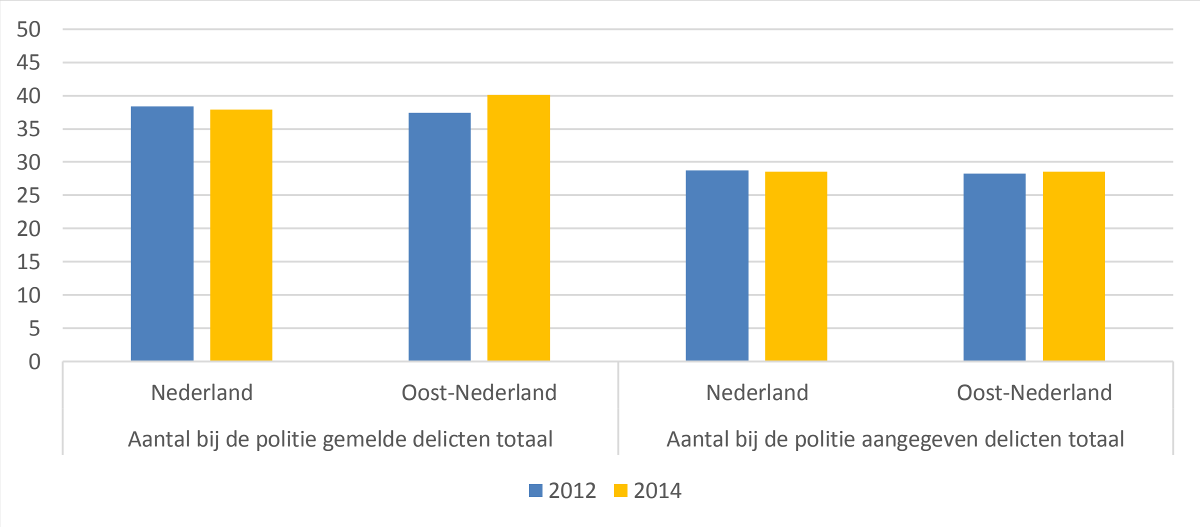
In figuur 7 wordt de frequentie van verschillende delicten per 100 inwoners inzichtelijk gemaakt. Hieruit komt duidelijk naar voren dat alle delicten, zonder uitzondering, relatief minder voorkomen in Oost-Nederland dan gemiddeld in het land, in zowel 2012 als 2014. Bij vermogensdelicten zijn deze verschillen het grootst. De meest voorkomende delicten in beide gebieden en beide jaren zijn vermogensdelicten, gevolgd door cybercrime. De minst voorkomende delicten zijn geweldsdelicten. Op landelijk niveau vond er een significante daling plaats in het totale aantal delicten, geweldsdelicten en vandalisme; de daling in cybercrime en vermogensdelicten is niet significant.



Figuur 7: Ondervonden delicten per 100 inwoners[73]

[73] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

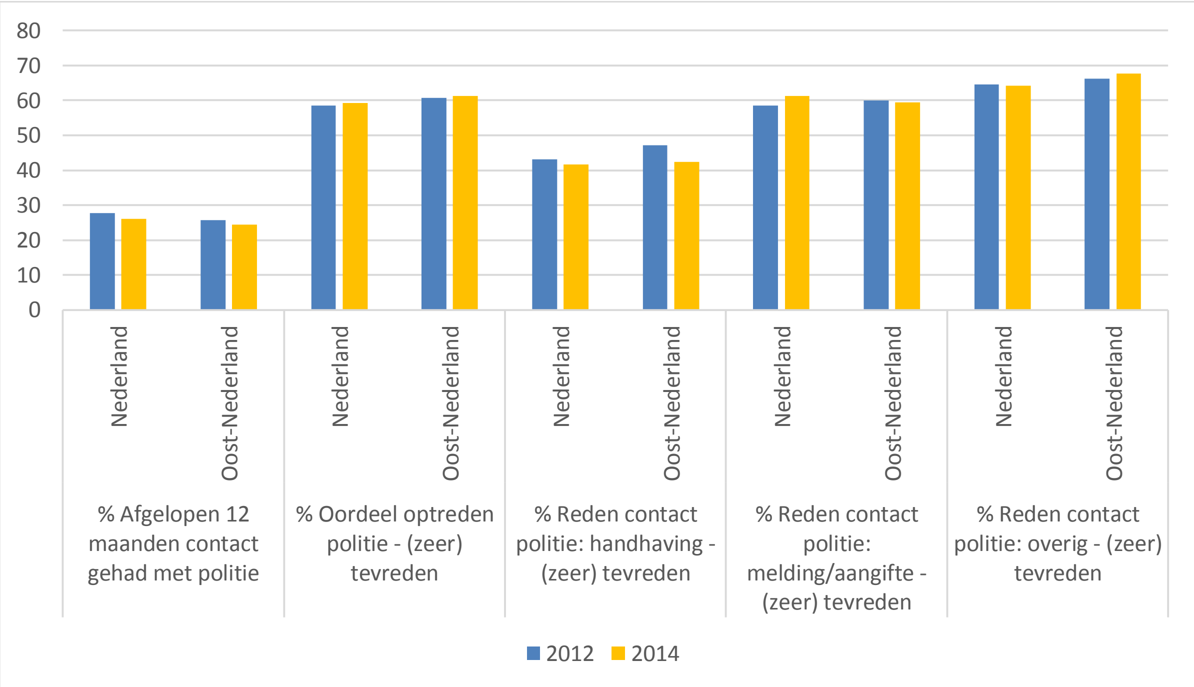
Figuur 8 geeft een overzicht van het aantal meldingen en aangiften per 100 delicten. Aan de respondenten die eerder aangaven slachtoffer te zijn geworden van delicten, is per delict van het meest recente voorval gevraagd of ze het delict bij de politie hebben gemeld. Daarnaast is gevraagd of ze er aangifte van hebben gedaan. Beide indicatoren geven een indicatie van in hoeverre burgers bij slachtofferschap contact hebben opgenomen met de politie (meldingen en aangiften). Hogere scores worden als positief gekwalificeerd, omdat men meer bereid is de politie op de hoogte te stellen van slachtofferschap. Wat betreft meldingen per 100 delicten scoort Oost-Nederland wat positiever dan het Nederlands gemiddelde: 40% wordt in 2014 bij de politie gemeld vergeleken met 38% op landelijk niveau. Qua aangiftes zijn de cijfers in 2014 in beide gebieden gelijk: in beide gevallen wordt er van 29% van de delicten aangifte gedaan bij de politie.



Figuur 8: Melding en aangifte per 100 delicten[74]

[74] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Figuur 9 toont het contact tussen burgers en de politie in 2012 en 2014 in beide gebieden. Ongeveer 25% heeft de afgelopen 12 maanden contact gehad met de politie in de eigen gemeente, zowel in Oost-Nederland als in het hele land. Op landelijk niveau is dit percentage tussen 2012 en 2014 significant gedaald. In 2014 was er op landelijk niveau bij 17% van het contact sprake van handhaving, bij 38% aangifte of melding, en bij 45% om overige redenen. De tevredenheid over het contact met de politie naar aanleiding van handhaving en aangifte verschilt niet veel tussen de twee regio's. In 2014 was op landelijk niveau bij handhaving 42% van de respondenten (zeer) tevreden over het contact met de politie, en 30% (zeer) ontevreden (de overige categorieën zijn niet tevreden/niet ontevreden, en geen oordeel). Bij meldingen of aangiftes was er in 2014 op landelijk niveau sprake van 61% tevredenheid en 18% ontevredenheid. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met Oost-Nederland, maar bij de andere drie indicatoren scoort Oost-Nederland positiever dan het landelijk gemiddelde. De respondenten in Oost-Nederland hebben minder vaak contact gehad met de politie, zijn gemiddeld meer tevreden over het optreden van de politie en zijn ook meer tevreden over contact binnen de categorie 'overig' (alle redenen behalve handhaving en aangifte). In 2014 in Nederland was binnen de categorie 'overig' 64% (zeer) tevreden over het contact, en 13% (zeer) ontevreden.

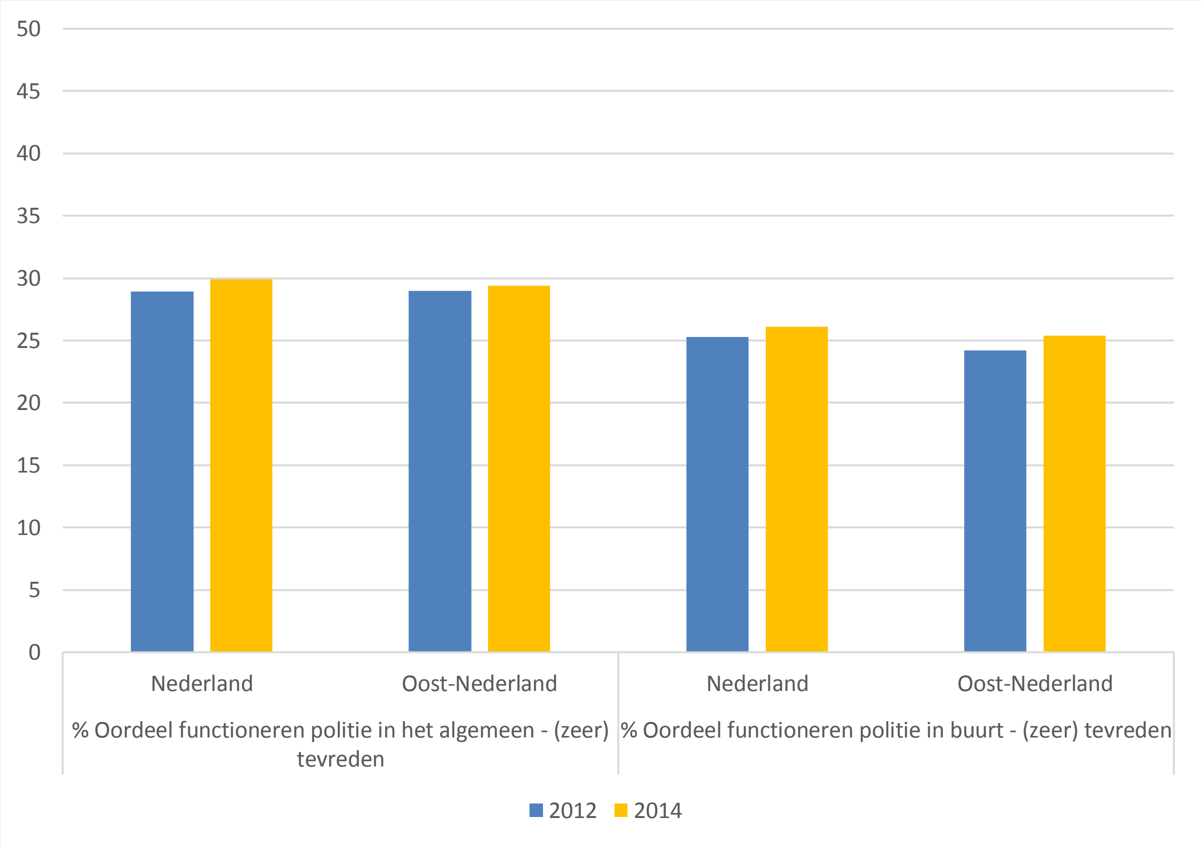


Figuur 9: Contacten burgers met politie[75]

Er is tevens een schaalscore berekend over het functioneren van de politie in de buurt, die een waarde kan hebben van 0 tot 10 (niet in de figuur). Deze is berekend op basis van vijf stellingen, waaronder "*De politie heeft hier contact met de bewoners uit de buurt*". De score hierop is in Oost-Nederland een 5,1 in 2012 en een 5,3 in 2014. Op landelijk niveau is de score een 5,2 in 2012 en een 5,3 in 2014. Er is ook een schaalscore berekend over de beschikbaarheid van politie in de buurt op basis van vijf stellingen, waaronder "*De politie heeft hier te weinig tijd voor allerlei zaken*". Op deze schaal scoort de politie in 2014 zowel in Oost-Nederland als landelijk gemiddeld een 4,4; de score bedroeg in beide regio's 4,3 in 2012. Er zijn hierin dus geen verschillen tussen Oost-Nederland en de gemiddelde score in Nederland.

[75] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Figuur 10 geeft weer hoe men oordeelt over het functioneren van de politie. Hieruit komt naar voren dat er geen duidelijke verschillen zijn tussen Oost-Nederland en het landelijk gemiddelde. In 2014 was gemiddeld in Nederland 29,9% van de respondenten (zeer) tevreden over het functioneren van de politie in het algemeen, 24,7% niet tevreden/niet ontevreden, 8,9% (zeer) ontevreden, had 35,1% geen oordeel, en gaf 2% geen antwoord. Wat betreft het functioneren van de politie op buurtniveau was in 2014 gemiddeld in Nederland 26,1% (zeer) tevreden, 19,6% neutraal, 8,4% (zeer) ontevreden, en had 41,7% geen oordeel. Het is opvallend dat er veel respondenten zijn die over dit onderwerp geen mening hebben.

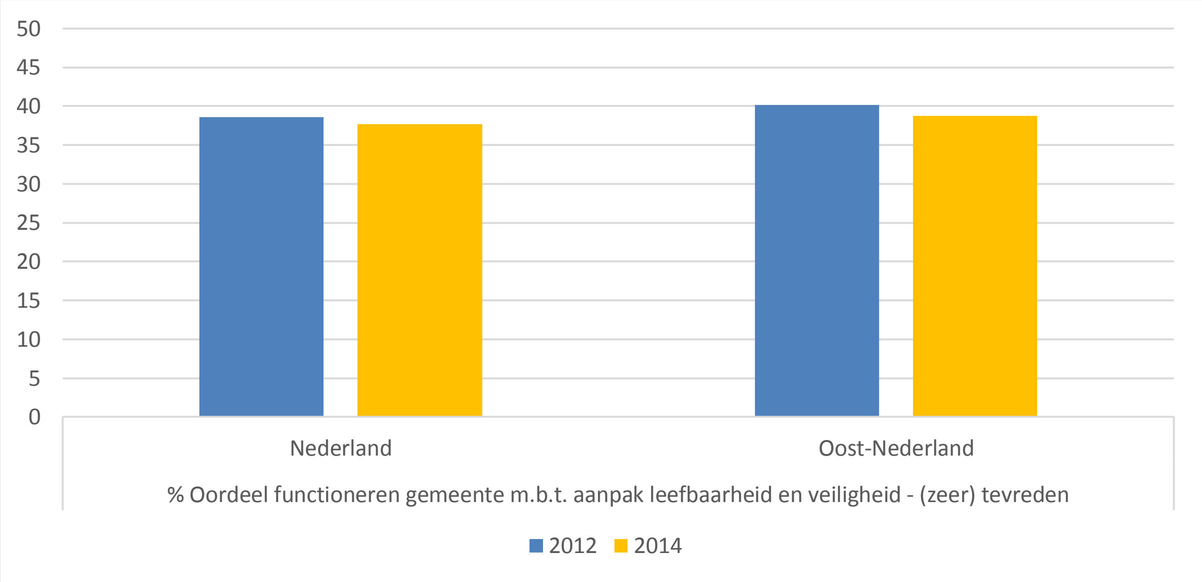


Figuur 10: Functioneren politie[76]

Op landelijk niveau liggen zowel de twee schaalscores (Functioneren en beschikbaarheid politie) als de tevredenheid over het functioneren in 2014 significant hoger dan in 2012: er wordt positiever over de politie geoordeeld. Het is daarentegen interessant te vermelden dat het oordeel over de communicatie tussen politie en burgers in 2014 (niet in de figuur) gemiddeld een score van 5,4 krijgt toegekend op een schaal van 0 tot 10. Dit is significant hoger dan in 2012, toen het een 5,3 was, maar er is zeker nog ruimte voor verbetering. Vertrouwen in politie ligt wat hoger: 6,3 in 2014, hetgeen significant hoger is dan de 6,1 in 2012. Ter vergelijking hebben we recente cijfers van het CBS over vertrouwen in instituties bekeken.[77] Hieruit komt naar voren dat de politie, net als rechters, het grootste vertrouwen geniet van de tien gemeten instituties. In zowel 2012 als 2013 geniet de politie bijna 70 procent vertrouwen. De antwoordcategorieën ‘heel veel vertrouwen’ is hiervoor samengevoegd met ‘tamelijk veel vertrouwen’; de andere twee antwoordcategorieën zijn ‘niet zo veel vertrouwen’ en ‘helemaal geen vertrouwen’. Het vertrouwen in politie is stabiel gebleven, terwijl het in sommige andere instituties (zoals in de politiek en banken) is gedaald in 2013 ten opzichte van 2012.

[76] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
[77] Bron: CBS (2015). *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland.* Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tot slot wordt in figuur 11 gepresenteerd wat respondenten vinden van het functioneren van de gemeente op het terrein van leefbaarheid en veiligheid. In Nederland was 37,7% (zeer) tevreden in 2014, 27,5% neutraal, 11,4% ontevreden, en gaf 22,4% geen antwoord. In Oost-Nederland was 38,8% in 2014 tevreden of zeer tevreden over het functioneren van de gemeente; dit wijkt licht af van het gemiddelde in Nederland. De percentages tevredenheid in figuur 11 zijn in beide gebieden in 2014 iets lager dan in 2012; op landelijk niveau betreft dit een significant verschil.



Figuur 11: Functioneren gemeente – leefbaarheid en veiligheid[78]

Zoals uit de besproken figuren blijkt, scoren de respondenten in Oost-Nederland bij de meeste onderwerpen positiever dan gemiddeld in Nederland, zowel in 2012 als in 2014. Zij ervaren gemiddeld minder overlast dan de gemiddelde burger in Nederland, voelen zich veiliger, zijn minder vaak slachtoffer, melden delicten vaker bij de politie en zijn gemiddeld meer tevreden over het optreden van de politie. Samenvattend zien we een positief beeld van de ervaringen van burgers met politie in Oost-Nederland, zowel voor als na de invoering van de nationale politie.

Tot nu toe vergeleken we de cijfers van de Veiligheidsmonitor 2012 met de cijfers van 2014 en zagen we dat de richting van de ontwikkelingen voor Nederland en voor de Eenheid Oost-Nederland nagenoeg gelijk op gingen. Voor de Eenheid Oost-Nederland kijken we nu welke significante veranderingen zich hebben voorgedaan in 2014 ten opzicht van 2013. Dit doen we om te voorkomen dat we grote tussentijdse veranderingen over het hoofd zien.

Allereerst zien we een daling van het percentage burgers dat veel overlast ervaart van fysieke verloedering in 2014 ten opzichte van 2013 (19,1% t.o.v. 20,6%). Deze daling is ook zichtbaar als we naar de landelijke cijfers kijken. Hetzelfde geldt voor de indicator "Overlast totaal", een optelling van verschillende soorten overlast.

Een volgende indicator die een positief beeld laat zien is het rapportcijfer dat burgers geven aan de veiligheid in hun buurt. Het gemiddelde cijfer in Oost-Nederland steeg van een 7,3 in 2013 naar een 7,4 in 2014. Ook landelijk is sprake van een significante stijging van een 7,1 naar een 7,2.

[78] Bron: CBS (2014). *Landelijke Rapportage Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

De indicator "totaal slachtofferschap" (optelling van diverse soorten slachtofferschap) laat in Oost-Nederland een significante daling zien van 17,5% in 2013 naar 16,0% in 2014. Voor de indicator "slachtofferschap cybercrime" geldt hetzelfde (van 12,5% naar 10,7%). Alhoewel beide dalingen ook landelijk manifest zijn, ligt het slachtofferschapsniveau in Oost-Nederland lager. Tot slot zien we een toename in Oost-Nederland van het percentage burgers dat (zeer) tevreden is met het functioneren van de politie in het algemeen (van 27,2% naar 29,4%); ook deze trend is landelijk manifest.

Samengevat, vergeleken met 2012, is er in Oost-Nederland in 2014 bij geen enkele indicator een verandering opgetreden in negatieve zin. Indicatoren zijn of stabiel gebleven of hebben zich positief ontwikkeld. Eenzelfde beeld krijgen we als we de cijfers van 2014 vergelijken met die van 2013. Daarnaast lopen de ontwikkelingen in Oost-Nederland min of meer synchroon met de landelijke ontwikkelingen, met dien verstande dat burgers in Oost-Nederland positievere scores laten zien zowel voor de invoering van de nationale politie (2012) als daarna (2014).

Zoals eerder opgemerkt, moet er voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies over deze uitkomsten in relatie tot de invoering van de nationale politie. Wel laten deze cijfers zien dat het aannemelijk is dat de invoering van de nationale politie geen bijzondere effecten heeft gehad op de beleving van burgers in Oost-Nederland. Dit geldt zowel voor de separate uitkomsten van Oost alsook voor de vergelijking van Oost met Nederland in zijn geheel.

5.4.2 Burgerparticipatie en rol van de wijkagent

De politie noemt burgerparticipatie als een belangrijke manier om de betrokkenheid van de burger bij de veiligheid op straat te vergroten. In het inrichtingsplan[79] beschrijft de politie hiervoor vier middelen: (1) het burgernet, (2) de politievrijwilligers, (3) sociale media en (4) de inzet van buurtvaders- en vrijwilligers.

Het Burgernet is een telefonisch netwerk. Via dit netwerk krijgen bewoners en werknemers van bedrijven die zich hebben aangemeld, een oproep wanneer de politie een zoekactie begint. Het aantal Burgernetdeelnemers in Oost-Nederland groeit: tussen 2013 en 2015 is het aantal deelnemers toegenomen van 178.314 tot 305.498 deelnemers, een stijging van ruim 70%. Het aantal succesvolle acties is hierbij gestegen van 437 in 2013 naar 622 in 2014, een stijging van meer dan 40%.[80]

De politievrijwilligers verrichten in hun vrije tijd diverse werkzaamheden voor de politie, bijvoorbeeld bij verkeerscontroles, toezicht bij evenementen en surveilleren in de wijk. Zij verrichten binnen de politie onbetaalde arbeid onder verantwoordelijkheid van het korps.[81] In de Eenheid Oost-Nederland zijn er, in vergelijking met andere eenheden, relatief weinig vrijwilligers actief. Het werven van dergelijke vrijwilligers blijkt lastiger te zijn in Oost-Nederland dan in andere eenheden.

Er zijn verder twee vormen van burgerparticipatie te onderscheiden waar sociale media en buurtvaders en vrijwilligers worden ingezet:[82]

(1) *Toezicht*: Het gezamenlijk uitoefenen van informele en sociale controle in de (semi) openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties en zo criminaliteit en overlast tegen te gaan, bijv. rolmodellen, buurtvaders, buurtwachten en WhatsApp-groepen.

---

[79] Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012; Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie, 2014.
[80] De Gelderlander (2015). Burgernet Oost-Nederland groeit ruim 70% in 2 jaar.
[81] Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0.
[82] Van der Land, M., van Stokkom, B. & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid*. Vrije Universiteit Amsterdam, Leerstoel Veiligheid en Burgerschap.

(2) *Opsporing*: Het verzamelen van informatie ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast actief tegengaan, bijv. sms-alert, burgerrechercheurs, WhatsApp-groepen, boevenvangen.nl.

De ervaringen van burgers met betrekking tot burgerparticipatie en burgertevredenheid zijn naar voren gekomen in 36 interviews, zowel binnen als buiten de politieorganisatie. Wij hebben 253 citaten genoteerd, verdeeld over 2 onderwerpen:

(1) Burger als partner van de politie
(2) Wijkagent als schakel naar de burger

Respondenten binnen de politie benadrukken hoe belangrijk burgertevredenheid is. Alleen door burgertevredenheid hoog op de agenda van politiezorg te zetten, kan het vertrouwen van burgers groeien.

> *Volgens mij zijn wij gigantisch afhankelijk van de burger. En als die stopt met melden dan houden wij ongeveer als politie op en ons bestaansrecht is dan ongeveer tot nul gereduceerd.*

Burgerparticipatie wordt als een belangrijk middel gezien om de burgertevredenheid te verhogen. Burgerparticipatie is altijd al een belangrijk punt van de Nederlandse politiezorg geweest. De meeste respondenten binnen de politie vinden dat de nationale politie heeft bijgedragen aan een verbetering van de externe communicatie.

> *Het hele land maakt het prioriteit, dan komt zo'n prioriteit veel beter voor het voetlicht. En ik heb het idee dat wanneer je dat ook in de communicatie goed doet, dat burgers zich er wat van aantrekken, dat die sneller geneigd zijn om ons te bellen over dat soort onderwerpen, dat je er sneller een aanpak hebt.*

Respondenten van binnen en buiten de politie benadrukken dat er breeduit verschillende communicatiemiddelen ingezet worden om het contact met de lokale bevolking te behouden.

> *Ja, wij zijn hier met Facebook bezig, WhatsApp, en met Twitter doen we veel. En we hebben goeie contacten met de lokale kranten, dus de kleine berichtjes zorgen we er gewoon voor, hè, dat, als wij lokaal wat doen, dat dat ook gewoon in de lokale, kleine krantjes komt.*

Onduidelijk is welke groepen binnen de bevolking hiermee benaderd kunnen worden. Respondenten van buiten de politie geven aan dat taalachterstand voor bepaalde bevolkingsgroepen een serieuze drempel kan betekenen in het gebruiken van deze communicatiemiddelen. Sommige respondenten binnen de politie vinden dat er soms te eenzijdig op burgerparticipatie geleund wordt als instrument om burgertevredenheid te bereiken. Het gaat juist om de kleine, dagelijkse interacties met burgers die het verschil maken en het vertrouwen van burgers kunnen winnen. Zo is het bijvoorbeeld van groot belang dat burgers op de hoogte worden gehouden van hun aangifte.

> *Eén ding wat de burger heel belangrijk vindt, is dat die op de hoogte gehouden wordt. Nou, en dat is waar teamchefs heel hard op moeten sturen richting zijn mensen van: joh, hoe is de follow-up geweest? Heb je teruggebeld? Toen die niet thuis was, heb je dan nog een keer weer geprobeerd om te bellen? Heb je echt daadwerkelijk contact gehad? Heb je afgesproken? Nou, dat zijn natuurlijk hele belangrijke dingen, want die vinden de burger belangrijk. Dat als zij een aangifte gedaan hebben, dat ze te horen krijgen: wat wordt er met die aangifte gedaan.*

Burger als partner van de politie

Volgens respondenten zijn burgervrijwilligers in Oost-Nederland een aandachtspunt. Burgemeesters benadrukken het belang van vrijwilligers omdat het in hun ogen een belangrijke bijdrage levert aan het veiligheidsgevoel in het openbaar. Vrijwilligers worden bijvoorbeeld bij sportevenementen op grote schaal ingezet, wat de operationele sterkte van de politie duidelijk ondersteunt. Om meer vrijwilligers aan te trekken, is er vanuit de nationale politie voor gekozen de opleiding in te korten. Sommige respondenten uiten hier hun zorg, omdat een langere opleiding beter opgeleide en toegeruste vrijwilligers voor de verschillende taken betekent.

Op veel veiligheidsvraagstukken, bijvoorbeeld in het geval van woninginbraken, bestaat er de mogelijkheid van een direct partnerschap tussen politie en burger.

> *Bijvoorbeeld de integrale aanpak van woninginbraken. Er liepen burgers gewoon met ons mee in bepaalde diensten. En die gingen dan hun medebewoners attenderen op het feit dat ze hun ramen, hun deuren, lampen aan of uit. Dat deden we gewoon met de burgers samen. Wij gingen ook mee, maar we deden het wel gezamenlijk. En ja je enthousiasmeert die mensen. Het is een leuk stukje van je werk en het levert dan weer heel goede tips en trucs voor andere zaken op. Dus ja, ik vind het wel mooi.*

Respondenten vanuit de politie benadrukken dat bij het betrekken van de burger in veiligheidsvraagstukken, de politie de burger ook als partner moet benaderen.

> *Dus de interne cultuur van: we stellen de burger als klant centraal in onze organisatie. Die vind ik eigenlijk veel belangrijker dan het betrekken van de burger. Het is niet dat het betrekken van de burger niet belangrijk is, maar daar verwacht ik gewoon minder problemen mee. Die laat zich wel betrekken. Het gaat er vooral om: hoe gaat die politieman of -vrouw ermee om? Want je kunt die burger wel betrekken, maar op het moment dat die burger hele serieuze gesprekspartner ontmoet binnen de politie en een of andere arrogantie tegenkomt van, ja, joh… je moet niet zeuren. Dan komen we niet ver, denk ik. Dus ik denk dat de interne slag op dat gebied veel belangrijker is dan de externe slag.*

Daarnaast zijn er in Oost-Nederland initiatieven om de burger te bedanken voor hun actieve medewerking in de veiligheidsvraagstukken.

> *Ik zie burgerparticipatie steeds meer, er wordt veel nadrukkelijker een beroep op gedaan, waardoor ook heel veel zaken die gepleegd worden op heterdaad worden opgelost door alerte burgers die er zijn. Bijvoorbeeld in ons eigen district, hebben we heel veel burgerwachten, groeperingen in wijken, WhatsApp-groepen. Dat als er wat is, dat men gelijk even alert is en de politie ondersteunt. Ik vind dit wel een heel mooi voorbeeld om te noemen, daar ben ik trots op, dat hebben we in Oost-Nederland, de burgers in het zonnetje. Wat houdt dat nou in? Dat zijn burgers die wat voor ons hebben betekend, hè, bijvoorbeeld een tip hebben gegeven van hé er wordt nu ingebroken en die auto staat daar en daar. Nou, we gaan er naar toe en we houden die verdachten aan. Die mensen halen we periodiek, één keer in de twee maanden, naar ons trainingscentrum in Oost-Nederland. En ja, daar spreken we ze toe, krijgen ze een kleinigheidje. We geven ze een rondleiding, wat we als politie zijn. Hè, en, ja, en dat wordt wel enorm gewaardeerd. Dus de banden tussen burgers en politie, ja, vind ik dat erg goed lopen.*

Niet alle burgergroepen zien de samenwerking met de politie als de voornaamste mogelijkheid om bij te dragen aan een veilige samenleving. Respondenten binnen de politie geven aan het lastig te vinden om sommige burgergroepen te benaderen.

> *Ja, maar je moet soms op eieren lopen. Je kunt wel opeens als politie aanbieden aan een moskee: we gaan jullie schouwen. Maar dan zeggen ze: hoezo? Het is niet echt een aanbod.*

Burgerparticipatie als middel om tevredenheid met en vertrouwen in de politie te versterken kan alleen werken, als het beeld van de benaderbare politie en de politie als partner ook daadwerkelijk door burgers omarmd wordt. Echter, dit blijkt niet altijd het geval te zijn. Volgens onze respondenten heerst er ook kritiek op deze vorm van burgerparticipatie en is het maar de vraag of de samenwerking van burgers met de politie niet ook negatieve aspecten brengt. Sommige respondenten vanuit het jongerenwerk geven aan dat ze juist het beeld van de politie, als een organisatie waarmee je niet in aanraking wilt komen, een goede zaak vinden.

> *Wij zijn ook met de jongeren naar het politiebureau gegaan om ze even te laten ervaren hoe mensen hier worden aangesproken. Hoe worden zij behandeld om ze ook een idee te geven van zie, dit is niet wat je zou willen en dat geeft dan een effect van: ik ga me gewoon gedragen om hier niet te komen, om dat idee te geven. En dat was ook heel leerzaam voor de jongeren. Wij vinden dat de kinderen die op scholen zitten ook regelmatig naar politiebureaus moeten gaan met leraren onder begeleiding om ze een indruk te geven, het is wel een koud verschijnsel het politiebureau. Het is niet leuk om mee te maken. Om een beetje angstgevoel te geven aan die kinderen dat ze daar niet thuis horen. En dan beseffen ze ook van: hé, om daar niet te komen dan moet ik niet gekke dingen doen.*

Ideeën over politiewerk en hoe veiligheid bewerkstelligd wordt, variëren per bevolkingsgroep en er kan niet vanuit worden gegaan dat burgerparticipatie bij alle burgergroepen op dezelfde manier ervaren wordt. Er zijn verschillende perspectieven die leven bij verschillende groepen. Volgens onze respondenten van religieuze instituties zou een bredere sociale verantwoordelijkheid van iedereen gevraagd moeten en kunnen worden. Volgens hen is het aanspreken op asociaal gedrag niet alleen de verantwoordelijkheid van de politie, maar van iedereen. Ook zou men elkaar vaker aan moeten spreken op goed sociaal gedrag. Net zoals goed sociaal gedrag gestimuleerd moet worden door iedereen, bijvoorbeeld door goed buurtmanschap.

> *Eigenlijk werken wij al samen met de politie, maar we weten niet dat we samenwerken. De Imam zegt: wij proberen mensen te beschermen met de regels van Allah, van God. Van: wees verstandig. Als je het verkeerd doet dan ga ja de hel in. De politie houdt zich bezig bijvoorbeeld met inbraken en wij zeggen dat is verboden. Buren lastigvallen is ook verboden … Als je te veel drinkt, dan val je andere lastig, dat is ook verboden… Vechten. Ruzie maken. Ook. Ja op een nare manier naar elkaar kijken. Dat mensen elkaar moeten groeten. Goed omgaan met gezinsleden, met kinderen. Met de buurtbewoners goed omgaan. Ook met de mensen in de stad, die in dezelfde stad leven. Het doel is dat wij goede mensen willen zijn. Dus wat dat betreft werken wij met de politie samen.*

Wijkagent als schakel naar de burger

Het persoonlijke contact van de politie met de burger wordt door politie en burgemeesters als heel belangrijk gezien. Het initiatief voor dit contact ligt volgens onze respondenten vooral bij de wijkagent. Naast communicatie via de media, worden zij vooral genoemd als de link tussen burger en politie.

> *Een wijkagent die één keer per week spreekuur heeft, wat heel belangrijk trouwens is hoor, maar dat is niet voldoende. De wijkagent moeten mensen aan kunnen spreken, moeten mensen bereiken, die moet communiceren, die moet feedback terug krijgen.*

Wijkagenten hebben via hun persoonlijke gesprekken met de burgers een heel belangrijke functie voor de lokale inbedding van politiezorg en voor het bepalen van de veiligheidsagenda's.

> *Ik noem het maar even de oude vrachtwagen van vroeger, die komt ergens en je kan naar binnen toe en je kan in gesprek gaan. Gewoon eens van: 'Joh, wat speelt er, wat loopt er nu bij de burgerij?'. Dus dat is heel erg leuk, hè, dan komen we onder andere uit dat je echt zegt van, ja, wij willen graag een balie houden voor de politie om aangifte te kunnen doen.*
>
> *Er is bijvoorbeeld een collega, die doet buurtsignaal en dat is letterlijk dat je met een buurt in gesprek gaat: wat speelt er, wat loopt er nu? En dan zie je bijvoorbeeld dat er nu naar voren komt dat er in een buurt op dit moment vuurwerk een thema is dat speelt. Nou ja, ik, ik dacht vuurwerk? En wat blijkt dus, inderdaad, dat daar een of twee jongens door de buurt heen gaan die dan vaak op hetzelfde tijdstip vuurwerk aan het afsteken zijn. Nou, weet je, als je aan mij vraagt in juli: is vuurwerk een thema? Dan zeg ik nee. Maar dat blijkt dus in die buurt dus wel een probleem te zijn.*
>
> *En wat je ook vaak ziet is dat buurten toch vaak de snelheid, dus de verkeersvaardigheid is een thema. En ik noem het toch maar even: de hondenpoep. Dat zijn landelijk absoluut geen prioriteiten, maar je ziet uit zo'n buurt, dat het toch speelt. En dan gaan we echt kijken dat die ook, wat kan de buurt er zelf aan doen en hoe kunnen we daar toch in investeren?*

Door respondenten van binnen en buiten de politie worden ook enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de grote rol die aan wijkagenten toegeschreven wordt. Aan de ene kant bestaat de zorg dat met het delegeren van burgerparticipatie en burgertevredenheid aan wijkagenten, de politieorganisatie te weinig aan de cultuurverandering in het geheel doet. En aan de andere kant bestaat de zorg bij wijkagenten of zij de grote nadruk op burgerparticipatie door de nationale politie wel waar kunnen maken.

> *Nou de visie hierop is dat je lokaal je contacten hebt. Dus als die wijkagent in zijn wijk loopt met de gedachte van burgerparticipatie dan zijn zij de schakel naar onze organisatie. Dan zijn zij het portaal… Ik vraag me af of je de verwachting wel kan waarmaken.*

5.4.3 Samenvatting bevindingen ervaring burgers

In het algemeen is de burgertevredenheid en de veiligheidsbeleving in Oost-Nederland hoger dan gemiddeld in Nederland. Rapportcijfers uit de Veiligheidsmonitor voor leefbaarheid in Oost-Nederland zijn ook hoger dan het Nederlandse gemiddelde. De scores zijn voor Oost-Nederland tussen 2012 en 2014 stabiel gebleven evenals de rapportcijfers voor heel Nederland. De landelijk dalende trends voor fysieke verloedering en sociale overlast zijn ook waarneembaar in de Eenheid Oost. Het is aannemelijk dat de invoering van de nationale politie niet extra negatief uitgepakt heeft in de Eenheid Oost-Nederland, dus de veronderstelde problemen door de omvang van Oost-Nederland zijn niet in de Veiligheidsmonitorcijfers manifest geworden.

Burgerparticipatie wordt door respondenten van binnen en buiten de politie beschouwd als een essentieel aspect om burgertevredenheid te verhogen. Naast de inzet van burgervrijwilligers worden verschillende communicatievormen (zoals social media en buurtbijeenkomsten) gebruikt om burgers te benaderen en te betrekken. Hier zijn wijkagenten de sleutelfiguur, maar er moet volgens onze respondenten meer aandacht komen voor het feit dat burgerparticipatie en burgertevredenheid een houding is die de hele organisatie raakt en die niet alleen aan wijkteams of communicatieafdelingen gedelegeerd kan worden. Ook wordt benadrukt dat verschillende bevolkingsgroepen specifieke manieren van benadering nodig hebben.

5.5 Casestudie het Zwarte Cross festival (thema 7)

De samenwerking van de nationale politie met ketenpartners is in de casestudie van het Zwarte Cross festival getoetst. In het onderzoek hebben we gekeken naar structurele en procesmatige verbeteringen. We hebben gesproken met politiemedewerkers op lokaal en regionaal niveau, externe stakeholders en het thema bij de betrokken gemeente getoetst (zie tabel 10 voor alle personen).

In totaal hebben wij dit thema in 17 interviews getoetst en hebben we vier interviews exclusief over dit onderwerp afgenomen. Uit de interviews komen de ervaringen naar voren die zich laten samenvatten in 2 onderwerpen:

(1) Verbeteringen van de structuur
(2) Verbeteringen van het proces

Thema 7: Casus Zwarte Cross. Totaal 17 personen.	
1 Algemeen Commandant SGBO	1 Ketenmanager Veiligheidshuis
1 Hoofd Informatie SGBO	1 Plv. hoofdofficier van justitie
1 Coördinator Mobiliteit	1 Burgemeester
1 Diensthoofd DROS	1 Operationeel expert
1 Diensthoofd DROC	1 Vakbond ACP
1 Korpschef	1 Officier Beleid & Strategie
2 Districtschefs	1 Korpsstaf bestuurszaken
1 Teamchef	1 Korpsleiding Kennis & Informatie

Tabel 10: Respondenten thema 7

5.5.1 Verbeteringen van de structuur

Samenwerking

In politietermen staat het Zwarte Cross festival vooral bekend als een risicovol C-evenement, wat neerkomt op een evenement met meer dan 100.000 bezoekers. Echter reiken de veiligheidsrisico's verder dan enkel het aantal bezoekers. Het grootste risico tijdens het Zwarte Cross festival is vooral van meteorologische aard. Plotselinge onweer, bliksem of windvlagen hebben de potentie om een grote fysieke dreiging te vormen. Deze inschatting werd tijdens de editie 2015 nogmaals bekrachtigd toen het KNMI gedurende het festival een weeralarm afkondigde. Maar de organisatie en de samenwerkingspartners besloten het festival te continueren.[83] Incidenten van menselijke aard komen voor, zoals bezoekers die rijden onder invloed of vechtpartijen, maar zijn eerder uitzondering dan regel.

> *Als je dan ziet, de hoeveelheid alcohol die hier wordt genuttigd, nou dat is behoorlijk, laten we het zo zeggen. Maar desondanks dat, gebeurt daar relatief weinig bijvoorbeeld afgelopen jaar zijn er in totaal maar 30 aanhoudingen gedaan. En dat waren allemaal hele kleine feiten, dus niet hele zware zaken. En als ik dat afzet tegen evenementen zoals Lowlands, als Dance Parade of dat soort evenementen, nou dan is het een fractie.*

Om de bestaande risico's toch zo goed mogelijk te adresseren werkt de politie samen met partners als de gemeente, brandweer en de organisatie van het Zwarte Cross festival, de Feestfabriek. De essentie van de samenwerking is met de komst van de nationale politie hetzelfde gebleven.

[83] http://www.volkskrant.nl/binnenland/onstuimige-zaterdag-maar-festivals-zijn-voorbereid~a4107209/

Nee, ik denk niet dat de samenwerking in principe is veranderd. Natuurlijk heb je meer spelers in het veld. Je bent nu zeg maar ook betrokken bij vier andere regio's waarin je de weg niet zo goed kent, waarin je contacten nog niet allemaal op orde hebt. Maar dat is gaandeweg, dat proces wordt het natuurlijk steeds beter. Maar de insteek blijft altijd hetzelfde.

Tijdens het festival werken de partners samen zowel binnen als buiten het feestterrein. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid op het terrein ligt bij de organisatie van het Zwarte Cross festival. Zij houdt alle partners op de hoogte van de actuele veiligheidssituatie in een speciaal ingericht veiligheidsdorp. Ook buiten het terrein wordt drie keer per dag in een 'tweede ring' een veiligheidsoverleg georganiseerd waar de partners elkaar inlichten over de meest actuele (veiligheids)ontwikkelingen (zie achtergrondinformatie in paragraaf 3.1.7 voor details).

Voordelen slagkracht nationale politie
Met de komst van de nationale politie is opschaling bij grote evenementen gemakkelijker geworden. Waar men vroeger enkel een direct beroep kon doen op 800 collega's uit Noord-Oost Gelderland, kan men nu een direct beroep doen op 5000 collega's uit de gehele Eenheid Oost-Nederland. Dit wordt als een groot voordeel gezien, omdat een grotere poel agenten de politie in staat stelt adequater op te treden bij mogelijk calamiteiten. Zeker wanneer de discrepantie tussen het relatieve rustige verloop tijdens het evenement wordt afgezet tegen de potentieel ernstige calamiteiten die door extreme weersomstandigheden ontstaan. Dit vereist het vermogen tot snelle en grote opschaling binnen de politie-eenheid.

We hebben daar best wel behoorlijk zware incidenten gehad. Niet in de actieve fase, maar twee, drie dagen ervoor, dat er een windhoos van windkracht twaalf overheen ging. Dat je denkt oh, ik had er niet aan moeten denken dat dat gebeurd was als het helemaal volgestaan had. Dus dan ga je wel kijken van waar zit je opschalingsorganisatie en heb je wel voldoende voorbereiding?

De opschaling wordt uitgevoerd door de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Bij een SGBO wordt er door de politie volgens een vast stramien gewerkt bij de coördinatie van een crisis, grootschalige incidenten of ander grootschalige inzet. In dergelijke gevallen wordt een SGBO geactiveerd, die met een korpsbreed mandaat verantwoordelijk is voor de operationele afhandeling van die situatie. Tijdens het festival staat het SGBO paraat als 'schaduw-SGBO', dat wil zeggen dat zij 'slapend' vanuit de luwte bij ernstige ordeverstoringen snel kan worden ingeschakeld. De SGBO heeft sinds de komst van de nationale politie eveneens de beschikking over collega's uit de gehele Eenheid Oost-Nederland. Waar voorheen onzekerheid bestond over mogelijke personele onderbezetting van de SGBO – onzekerheid ingegeven door een gebrek aan overzicht in de beschikbare eenheden binnen de verschillende districten – heeft de nationale politie het gemakkelijker gemaakt om aan een adequate personeelsbezetting inhoud te geven. Volgens de respondenten leidt meer capaciteit er uiteindelijk toe dat de politie het evenement met vertrouwen tegemoet ziet.

Nu weet je gewoon van de groep waarbinnen we kunnen zeg maar aanspraak maken op inzet is groter. En wat er bij een grote calamiteit nodig is, ja dat komt dan maar van elders. Je bent dus wat geruster op het evenement.

Bij de inzet van grote aantallen agenten kan men dankzij de schaalvergroting van de organisatie gemakkelijker capaciteit van buiten de Eenheid inzetten, echter zijn zij minder bekend met de lokale context en kunnen mogelijk daardoor ook minder adequaat handelen.

Iedere lokale situatie zal daar misschien weer anders in zijn, sommige mensen zeggen nu van we zijn benieuwd of dienders uit Vlaardingen snappen hoe hier een feestje wordt gevierd.

Deze situatie wordt door de politie ook erkend. Er wordt tijd en ruimte ingepland om agenten van buiten de Eenheid bekend te maken met de lokale context door informatiedeling en trainingen over het werkveld en mogelijke handelingsstrategieën.

De respondenten vinden dat de schaalvergroting van de nationale politie een positief effect heeft op de organisatie van een groot evenement. Naast capaciteit biedt de schaalvergroting ook voordelen op het gebied van informatie-uitwisseling en de inzet van operationele middelen zoals auto's, motoren en portofoons. Uniformiteit maakt het gebruik van middelen toegankelijker en gebruiksvriendelijker, waardoor de politie uiteindelijk slagvaardiger kan optreden. Uit het onderzoek komt naar voren dat er al verbeterslagen zijn gemaakt in een meer uniforme aanbesteding van middelen, echter behoeft deze nog een betere integratie. Tussen de districten zijn er nog steeds significante verschillen in het gebruik van operationele middelen. Agenten uit Gelderland-Midden zijn bijvoorbeeld niet bekend met voertuigen uit Noord- en Oost-Gelderland en kunnen zij deze in sommige gevallen ook niet bedienen. Het komt ook voor dat motoren met dezelfde typenummers in de praktijk toch anders blijken te werken.

> *Ondanks dat we vanuit een nieuwe aanbesteding hebben gezegd: het zijn dezelfde motoren, dezelfde opbouw, blijkt dat de nieuwe motoren in Gelderland-Midden en de nieuwe motoren in Gelderland-Noord Oost – nog geen week van elkaar afgeleverd – compleet verschillend zijn.*

Betere kennisuitwisseling

In de voorbereiding op het festival wordt de afstemming van veiligheidsplannen tussen politie en de organisatie van het Zwarte Cross festival omschreven als een goed samenspel. De Feestfabriek wordt door de politie beschouwd als een grote professionele evenementenorganisatie. De organisatie ziet, volgens respondenten van de politie de veiligheid niet als kostenpost maar als *business issue*. Zij beseffen dat een groot incident voor 5 tot 10 jaar reputatieschade kan opleveren. De organisatie is er dan ook alles aan gelegen om aan de voorkant een uitstraling van losbandigheid te tonen, maar op de achtergrond de regie strak in handen te houden. Zo is er in de laatste jaren meer aandacht ontstaan voor slechtweerscenario's en mobiliteit. De organisatie neemt hierin ook haar verantwoordelijkheid, waardoor de politie taken kan loslaten en aan de organisatie meer bewegingsruimte kan geven.

> *We hebben daar wel heel duidelijk een vinger aan de pols en dat betekent ook bijvoorbeeld als het gaat over calamiteiten of over opstellen van locaties of wat dan ook, dat we daar toch best wel elk jaar weer een gesprek met elkaar over hebben. Dus dat betekent wel dat we hen heel goed vertrouwen, dat vertrouwen is de basis.*

In het uitwisselen van kennis over hoge risico C-evenementen speelt de Politieacademie een belangrijke rol. Zij stimuleert het delen van kennis over C-evenementen door jaarlijks 10 tot 15 peer reviews uit te voeren en themadagen te organiseren. Recente voorbeelden zijn de Nucleaire Top in Den Haag (NSS), Koninginnenacht in Amsterdam of het carnaval in Rotterdam. Naar aanleiding van een peer review van het Zwarte Cross festival is de eenheidsleiding in Oost-Nederland geadviseerd een SGBO Zwarte Cross in het leven te roepen.

Ook externe instituten met specifieke expertise (bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en mobiliteit) hebben op aanvraag van de politie het festival Zwarte Cross meerdere malen aan een audit onderworpen waarbij de gehele veiligheidssituatie omtrent mobiliteit is geëvalueerd en verbeterpunten zijn opgesteld. Deze manier van werken wordt volgens respondenten opgemerkt door andere districten waardoor een nieuwe hechtere integratie tussen de districten binnen de eenheid zorgt dat kennisuitwisseling plaatsvindt. De betrokken partijen bij het Zwarte Cross festival hadden een deel van deze verbeterslagen al gemaakt en zien deze verbeteringen nu deels terug bij andere evenementen, organisatiebreed.

En die professionaliseringsslagen maak je omdat vanuit de nationale politie er nu andere kwaliteitswensen worden neergelegd. Goed, wij bij mobiliteit deden dat al, maar ik zie nu heel langzaam ook steeds meer doordruppelen in allerlei ja bijzondere takken van sport binnen de politie. Als je blijft doen wat je deed krijg je wat je had. Dat wil je dus niet, want je hebt met elkaar afgesproken dat we naar de nationale politie willen waarbij we zeggen van we willen wel proberen te behouden wat goed is, maar vooral verbeteren op wat beter kan.

5.5.2 Verbeteringen van het proces

Waar het functioneren van het politieoptreden bij het Zwarte Cross festival verbeteringen in de structuur laat zien, noemen respondenten ook nog een aantal procesmatige verbeteringen.

Net zoals we zien bij de bevindingen van klachtbehandeling constateren we ook hier dat de personele reorganisatie tot onzekerheid leidt bij politiemedewerkers die worden ingezet bij het Zwarte Cross festival. In de reorganisatie is het mogelijk dat zij hun positie, en bijbehorend zeggenschap, verliezen terwijl deze wel essentieel is voor het vervullen van bepaalde taken. Andersom, taken die aan een – nog niet ingevulde – functie zijn toegeschreven, moeten wel worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat de taken blijven liggen, blijken deze te worden opgepakt door degene die er vanuit zijn oude positie de meeste expertise in had. De onzekerheid en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden maakt dit een kwetsbare situatie. Er is in feite sprake van een schijnverantwoordelijkheid om het werk toch gedaan te krijgen.

Ik ben bijvoorbeeld iemand die geen zeggenschap heeft. Terwijl dat gewoon niet hoort bij de nieuwe functie die ik zou moeten gaan krijgen. Waar we dus nu afgesproken hebben van: "wacht even vriend jij doet dat al jaren vanuit jouw oude functie, daar had je die zeggenschap wel, dus je blijft dat gewoon doen." Dus die zeggenschap, die sturing die je hebt. Die houd je. Ondanks dat we weten dat straks die sturing eigenlijk niet meer bij jou hoort.

Eveneens leidt de langdurige personele reorganisatie tot onzekerheid bij samenwerkingspartners over contactpersonen binnen de politie. Met name tijdens de voorbereiding van een groot evenement is het van belang dat er consistent een beroep kan worden gedaan op dezelfde contactpersonen.

Wij moeten veranderen. En ook daar zie je dat het af en toe wringt, dat het af en toe knijpt en daar zit ook van ja wat wordt mijn rol, wat wordt mijn taak. Dat en je merkt overal weer doorheen die personele reorganisatie. Dingen die nog niet klaar zijn. Waarvan je wel weet nou ja dat moet gaan komen, maar het is er nog niet definitief.

Volgens de respondenten is er geen duidelijkheid over nieuwe positie en verantwoordelijkheden van contactpersonen binnen de politie die samenwerken met de ketenpartners in voorbereiding en tijdens het Zwarte Cross festival. Zij kunnen niet met dezelfde zekerheid als voorheen spreken. Niet alle ketenpartners kunnen daar begrip voor opbrengen, zoals gemeenten. Hoewel partners die recentelijk zelf een reorganisatie hebben meegemaakt, zoals Rijkswaterstaat en de Provincie, de situatie gemakkelijker begrijpen.

Dat geeft wat last. En nou heeft Rijkswaterstaat ook zo'n zelfde traject op dit moment, die zeggen 'wij snappen dat'. De Provincie heeft het net grotendeels achter de rug en die zeggen van 'ja wij begrijpen het ook'. Gemeenten die zitten een beetje ons aan te kijken dan zo van 'joh ja ik snap dat wel, maar het kan toch niet zo zijn dat…'. Nou en dan moet je dat verhaal gaan uitleggen. En op zich lukt dat best wel omdat je in de loop van de jaren behoorlijk veel met elkaar bent opgetrokken.

5.5.3 Samenvatting bevindingen casestudie het Zwarte Cross Festival

Volgens respondenten heeft de schaalvergroting van de politie bij het Zwarte Cross festival een grotere capaciteitsbeschikking gegeven. Echter moet er bij de bredere inzetbaarheid van agenten op worden toegezien dat de bekendheid met de lokale context wordt gestimuleerd.

Door een hechtere integratie tussen districten vinden respondenten de onderlinge kennisuitwisseling en het delen van *best practices* verbeterd. Ook vinden de bevraagde personen de schaalvergroting een verbetering voor de informatie-uitwisseling tussen operationele eenheden. Verder zijn er verbeterslagen gemaakt in de uniformering van operationele middelen zoals auto's, motoren en portofoons. Dit maakt het materiaal toegankelijker en gebruiksvriendelijker en de politie uiteindelijk slagvaardiger. Uit de casus is wel op te maken dat de districtelijke verschillen nog steeds om een betere uniformering van de operationele middelen vragen.

Volgens onze respondenten heeft de vertraging in de personele organisatie tot gevolg dat sommige politiemedewerkers zeggenschap verliezen terwijl deze wel essentieel is voor het vervullen van bepaalde taken rondom het voorbereiden en organiseren van het evenement. Om deze situatie werkbaar te maken worden er volgens respondenten schijnverantwoordelijkheden opgetuigd. Eveneens blijkt de langdurige personele reorganisatie ook tot onzekerheid bij samenwerkingspartners te leiden.

5.6 Casestudie polarisatie, radicalisering en HIC (thema 8)

Dit thema richt zich op de invloed van de invoering van de nationale politie ten aanzien van (de aanpak van) polarisatie en radicalisering en HIC-delicten in de Oost-Nederlandse samenleving. Dit thema is van zowel lokaal, nationaal als internationaal belang, en omvat een groot portfolio aan ketenpartners. Het onderzoek naar deze onderwerpen is opgesplitst in een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte. De onderwerpen polarisatie en radicalisering zijn kwalitatief onderzocht waarbij de bevindingen zijn gebaseerd op interviews met 46 personen zowel binnen als buiten de politie. Het onderwerp High Impact Crime is gebaseerd op kwantitatieve gegevens van de nationale politie, die het onderzoeksteam van de nationale politie heeft ontvangen en zijn recente jaarverslagen geraadpleegd. Deze gegevens zijn gecombineerd met de resultaten die uit de gesprekken met de relevante stakeholders zijn gekomen (zie tabel 11).

Thema 8: De aanpak van polarisatie, radicalisering en HIC in de Eenheid Oost-Nederland. Totaal 46 personen.	
1 Korpschef	2 Vertegenwoordigers Veiligheidsregio
1 Eenheidschef	2 Imams
3 Districtchefs	1 Voorzitter moskee
3 Teamchefs	1 Jongerenwerker
1 Programmamanager veiligheid (gemeente)	1 Coördinator Openbare Orde en Veiligheid
2 Opsporingsteam Oost-Nederland	1 Procesregisseur
1 Diensthoofd DROC	1 Korpsstaf bestuurszaken
1 Portefeuillehouder Sociale Media	1 Korpsleiding Kennis & Informatie
2 Wijkagenten	1 Relatiemanager
1 Regioburgemeester	1 Coördinator Eenheid Infocel
10 Burgemeesters	1 Operationeel expert
1 Plv. hoofdofficier van justitie	1 Officier Beleid & Strategie
1 Coördinator Veiligheidshuis	1 Projectleider Veiligheidshuis
1 Ketenmanager Veiligheidshuis	1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
1 Projectteam Social Media IMDM en projectteam Communicatie	

Tabel 11: Respondenten thema 8

5.6.1 Aanpak polarisatie en radicalisering

Radicaliseringsdreigingen en -incidenten blijken in Nederland de afgelopen jaren drastisch te zijn toegenomen. De bestrijding van polarisatie en radicalisering staat dan ook hoog op de politieke agenda en daarmee op de agenda van de nationale politie. Niet alleen politie besteedt er meer aandacht aan, maar naast de NCTV[84] ook organisaties zoals gemeenten, scholen, jongerenorganisaties, veiligheidshuizen, religieuze gemeenschappen. Deze organisaties werken in hun preventieve aanpak samen met de nationale politie om radicalisering te voorkomen of zij helpen bij de identificatie of re-integratie van mensen. De omvang van het probleem en de verrassende snelheid waarmee dit thema op de agenda's kwam is goed te zien in het volgende citaat:

> *Op dit moment zijn wij met 47 strafrechtelijke onderzoeken bezig, alleen in het kader van alles wat met terrorisme en terrorisme gerelateerd. 47 onderzoeken! Nou ik denk anderhalf jaar geleden hadden we er twee of drie van die dingen.*

De aanpak van polarisatie en radicalisering is ook van belang voor de Eenheid Oost-Nederland.[85] Het is niet alleen een thema in direct betrokken gemeenten, maar vergt in toenemende mate samenwerking van de Eenheid Oost-Nederland met partijen op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

> *De hele aanpak van radicalisering. Eerst waren het echt alleen een paar gemeenten die daar het meeste last van hadden. Nu zie je dat eigenlijk alle gemeenten en alle politiedistricten hier aandacht voor hebben.*

In het kader van de invoering van de nationale politie zijn nieuwe structuren en processen opgezet om voor de preventie van radicalisering de samenwerking met externe partners te versterken. Nieuwe instrumenten zijn bijvoorbeeld verschillende overlegstructuren tussen de politie, burgemeesters, veiligheidshuizen en andere ketenpartners. Bovendien zijn er nieuwe afdelingen in het leven geroepen en informatievoorzieningen verbeterd (zie achtergrondinformatie in paragraaf 3.1.8 voor details).

Hieronder vatten we samen hoe de politiemedewerkers in de Eenheid Oost-Nederland en externe partners, op lokaal en nationaal niveau de veranderingen in de aanpak van radicalisering na de komst van de nationale politie ervaren en beoordelen.

<u>Veranderingen die als positief worden ervaren</u>

Vier ontwikkelingen worden als positief ervaren zowel door de politie als door de externe partners:

(1) Verbetering van de samenwerking binnen politie en de samenwerking tussen politie en externe partners
(2) Verbetering informatie-uitwisseling binnen de politie op lokaal en nationaal niveau
(3) Verbetering in prestatie – reactie op actuele casussen en opschaling
(4) Professionele ruimte van politiemedewerkers

Verbetering interne- en externe samenwerking

Het meest genoemd in de interviews is de positieve verandering in de samenwerking van de aanpak van radicalisering en de effectievere reacties op (dreigingen van) radicaliserende of geradicaliseerde burgers. Deze verbeteringen worden zowel ervaren binnen de politie als bij externe partners. Er is vooral sprake van een verbetering in de samenwerking tussen de verschillende niveaus van de

---

[84] De NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) heeft gezag (gemandateerd door Ministerie van Veiligheid en Justitie) over de politie met betrekking tot enkele taken waarbij in casu de politie moet opvolgen wat de NCTV voordraagt.

[85] Politie. *Stand van Zaken medio 2014*. *Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).

organisatie en verschillende functies of afdelingen. Verschillende aspecten blijken de samenwerking te faciliteren. Externe partijen, vooral burgemeesters, benadrukken dat de Eenheid Oost-Nederland nu meer nadruk legt op het creëren van nauwe contacten met haar partners.

> *Contacten met de teamchefs zijn heel erg goed. Daar heeft de politie ook volgens mij erg veel aandacht aan besteed om die verbinding met het lokale bestuur goed te houden en daar zijn ze ook goed in geslaagd. Dat hoor ik ook van collega-burgemeesters… Nee, daar past wel een compliment bij, hoe dat werkt.*

De nieuwe structuren rond radicalisering zorgen voor duidelijke contactpunten, wat het zowel intern als extern gemakkelijker maakt om te weten wie benaderd moet worden voor informatie of vragen.

> *Omdat zij één aanspreekpunt hebben op dit thema, voor elk district. En lokaal weggezet met een eigen teamchef.*

Hierdoor ontstaan ook 'kortere lijnen' die communicatie en coöperatie efficiënter laten verlopen.

> *Kortere lijnen betekent ook dat we een centraal informatiepunt hebben georganiseerd. Dat is de infocel en die infocel kan via districtelijke lijntjes mensen informeren. Dus dat is nu korter en helderder voor mensen. Waar haal ik mijn informatie, waar moet de informatie heen, waar zet ik het weg? Dus dat is denk ik wel beter georganiseerd dan voorheen. Toen had je vijf onafhankelijke districten die hun eigen werk willen doen.*

De Eenheid Oost-Nederland blijkt zorgvuldige pogingen te hebben gedaan om bestaande contacten en organisatorische structuren te behouden. Ondanks de personele reorganisatie zijn op deze manier dezelfde mensen en dezelfde processen nog steeds terug te vinden binnen de organisatie:

> *Wat wij in Oost hebben geprobeerd is dat wij willen aanhaken bij bestaande organisatiestructuren en dat we niet voor dit thema, wat misschien nu twee jaar aan de orde is, geen nieuwe organisatie opzetten en na twee jaar zeggen, oe nu is het minder relevant en daar staan we dan. Dus wij zijn aangehaakt bij zoveel mogelijk bestaande lijntjes. Dat betekent voor de collega's en de partners dat ze weten bij wie ze terecht kunnen en dat zijn dus ook de Veiligheidshuizen die gewoon al aan het werk zijn.*

Dat binnen de nieuwe organisatie meer de nadruk wordt gelegd op het bouwen en onderhouden van netwerken tegen radicalisering is ook zichtbaar buiten de politie. Zo beschrijven districtschefs dat er meer contact wordt gezocht met belangrijke organisaties zoals moskeeën en islamitische organisaties.

> *Al onze contacten met de moskeeën en met de islamitische verenigingen, die hebben we allemaal aangehaald. Die zijn allemaal weer nieuw leven ingeblazen, daar zijn we actiever in geworden… Doordat we contact hebben met die verenigingen, horen we ook hoe het merendeel van de moslimgemeenschap erin zit. Die willen ook niet radicaliseren. Dus het beeld wordt daar ook wel beter van.*

De nieuwe structuren en procedures worden ook in verband gebracht met voordelen voor politiepartners buiten de Eenheid Oost-Nederland, zoals bij internationale samenwerkingsverbanden in het kader van 'jihadgangers'.

> *Wat je ziet is dat er op landelijk niveau contacten zijn internationaal op dit thema en dan is het voornamelijk in de opsporingsonderzoeken. Dat is echt wel goed geregeld hè, zeker bij de doelgroepen uitreizigers.*

Doordat het ook een landelijk thema is, is het gemakkelijker om tot afstemming te komen over de aanpak en de gezamenlijke prioriteiten.

> *We hebben overal in het land een vergelijkbare aanpak, we wisselen snel informatie uit, we weten van elkaar wat waar gebeurt, best practices worden gedeeld en we hebben onze deskundigen bij de hand.*

De respondenten verwachten dat de nationale politie verdere stabiele- en toekomstbestendige structuren creëert die blijvend zijn, zelfs als er sprake is van veranderingen in het politieke domein.

> *Ik vind dat wij het in Oost gewoon goed gedaan hebben. Als het thema echt minder relevant wordt, hè of dat de dreiging minder wordt, laat ik hem maar zo formuleren, als de dreiging minder wordt, dan hoeven wij niet heel veel dingen af te bouwen of wat dan ook. Dan is dat geborgd.*

Dit heeft ook te maken met een verandering in de mentaliteit binnen en buiten de Eenheid Oost-Nederland. Sommige respondenten willen een verdere nationale samenwerking omdat radicalisering meer gezien wordt als gezamenlijke verantwoordelijkheid die verder reikt dan de eigen districts- en eenheidsgrenzen. Dit is bevestigd door respondenten in de Eenheid Oost-Nederland, maar ook op landelijk niveau door externe ketenpartners.

> *Is het al ideaal? Nee. Maar is het makkelijker, is de samenwerking beter en is de gemeenschappelijke gezamenlijke collectieve verantwoordelijkheid beter? Ja, op alle fronten. Je ziet ook dat de informatie-uitwisseling met de Landelijke Eenheid en ook met de AIVD in het begin heel summier was. Wij gaven wel, maar wij kregen niets terug en als we wat terugkregen was het in feite de info die wij al verstrekt hadden. Je ziet dat er nu meer noodzaak is tot samenwerking.*
>
> *De nationale structuur bevestigt weer, ook een cultuur van we zijn één politie. Waarin je dus een andere oriëntatie krijgt. Zowel in de wijk maar ook op datgene wat landelijk moet gebeuren. Er is dus een aantal dingen makkelijker te organiseren omdat er ook meer begrip bij iedereen is, dat het moet gebeuren. Maar niet primair nadenkt vanuit eigen eenheid ik ga hier toch over? Dat is toch mijn geld? Dat zijn toch mijn mensen?*

Aan de andere kant kan de sturing op één lijn ook druk creëren in gebieden of delen van de organisatie waar radicalisering niet als prioriteit gezien wordt.

> *Dat vind ik een centralisatievraagstuk waar ik het antwoord niet op kan geven of ik dat nou beter vind of niet beter vind. In een aantal gevallen is het goed dat je als het ware een lijn uitzet van zo gaan we het doen, maar in een aantal gevallen wordt daarmee ook met een kanon op een mug geschoten omdat iedereen het op dezelfde manier moet aanpakken.*

Verbetering informatie-uitwisseling

Nauw verbonden met de betere samenwerking is de informatiedeling. Een groot deel van de respondenten vindt dat de informatiedeling nu gemakkelijker en efficiënter plaatsvindt in Oost-Nederland, mede door de verandering in de structuren en procedures van de nationale politie.

> *Voor gekende dreigingen moet je dus wel adequaat kunnen acteren in een heel strak georganiseerd organisatie- en informatiemodel. Dus ik dring ook aan op goede organisatie van deze informatiestromen en ik heb daar baat bij.*

> *We werken veel meer samen. Kennisinformatie, mensen uitwisselen, dat is op alle fronten.*

De verbeterde informatiedeling en de kortere lijnenstructuur leidt ook tot het sneller signaleren van problemen binnen de nieuwe organisatie.

> *Het voordeel van nationale politie is dat de agendering van een partieel voorkomend probleem op allerlei plaatsen sneller plaatsvindt omdat het overzicht sneller is als er mensen radicaliseren in Groningen, in Zeeland en in Limburg, wordt dat sneller gezien als iets opborrelt, door een betere informatieorganisatie… dit wordt dus sneller gesignaleerd.*

Aan de andere kant, sommige respondenten ervaren een duidelijke spanning tussen de voordelen van de verbeterde informatiedeling om een beter regionaal beeld te krijgen en de kosten die hiermee gepaard gaan qua tijdsinvesteringen.

> *Dat gaat nu voor de regio, dus alles wat binnenkomt, moet daar ook verdeeld worden over dat team. Dus je ziet dat er gewoon meer tijd gevraagd wordt van hen om alles uit te zoeken en uit te werken. Waardoor er minder tijd overblijft om lokaal aan te besteden. Het voordeel is dat je een beter regionaal beeld krijgt, dus dat je ook lijntjes kan leggen tussen personen die binnen de regio met elkaar contact hebben of een netwerk. Dus het levert wat op en het kost wat.*

Radicalisering is voornamelijk een lokaal probleem, wat grote verschillen geeft in de voorrang en relevantie tussen de regio's in Oost-Nederland. Traditioneel gezien, ontwikkelde iedere regio haar eigen aanpak en prioriteiten. De invoering van een gemeenschappelijke agenda en actiepunten voor alle politiedistricten en eenheden wordt als nuttig ervaren door gespecialiseerde units zoals de DRIO en wijkagenten.

> *Radicalisering is toch wel fijn dat we dat landelijk doen… Wij zijn allemaal eigenlijk te klein om dat soort dingen aan te pakken. En dan is het wel fijn dat er landelijk gezegd wordt van wij vinden het ook een thema en wij gaan daar iets mee doen. Volgens mij doen we daar nog veel te weinig mee, maar dat is weer een ander onderwerp.*

Verbetering in prestatie – reactie op actuele casussen en opschaling

In mindere mate noemden respondenten ook dat door de verandering naar de nationale politie het behandelen van radicaliserings-casussen efficiënter verloopt. Vooral de samenwerking tijdens incidenten lijkt te profiteren van de nieuwe structuur. Dit zijn geluiden vooral van deelnemers van veiligheidshuizen en politie in de Eenheid Oost-Nederland.

> *Waardoor je dus niet iedere gemeente apart laat acteren maar dat je alle deskundigheid op één tafel brengt. En ik vind dat dat een enorme vooruitgang… Alle ketenpartners spelen daar een rol in. Dus kijk, op het moment dat er een casus speelt… In Almelo, zit uiteraard Almelo zelf aan tafel. Maar er is ook een aantal vaste keyplayers en die komen vooral uit de grotere gemeentes zal ik maar zeggen.*

Tevens lijkt tijdens acute casussen het delen van middelen gemakkelijker, wat het volgens respondenten mogelijk maakt om sneller en efficiënter te reageren.

> *Nou dan kan je even wat capaciteit vanuit een andere plek daar naartoe brengen, zonder dat je met allerlei discussies komt van: ja die zijn van mij en niet van jou.*

> *Daarom is dat wel mooi dat je nu straks op eenheidsniveau die meldkamer krijgt die gewoon virtueel met elkaar, landelijk in elkaar zit, waarin je dus ook automatisch -. Als het regent in Friesland, kunnen ze in Maastricht ook even die telefoontjes van het harde wind opnemen… want op een gegeven moment loopt die meldkamer over... En dat lijkt hele simpele dingen maar het is allemaal niet geregeld, het zijn allemaal eilandjes.*

Hetzelfde punt werd gemaakt voor het uitwisselen van middelen tussen regio's en eenheden.

> *Het probleem van radicalisering is namelijk als in een heel kleine gemeente daar op een gegeven moment een 16-jarig meisje gaat radicaliseren, dan heeft de gemeente eigenlijk geen idee wat ze moet doen. En dat hebben ze ook niet op de schaal van het basisteam. Dus dan moet je het kunnen optillen naar het niveau daarboven waar je wel de deskundigheid kunt leveren. En op het niveau waarop je het nu georganiseerd hebt, heb je voldoen de deskundigheid om die radicalisering adequaat te begeleiden, te sturen en te monitoren… Dat is een schaalvoordeel van enorme omvang.*

Daarnaast zijn de respondenten tevreden met de stijging van middelen op regionaal niveau, waarmee de mogelijkheid om informatie te verzamelen en het reageren op incidenten wordt ondersteund. Dit punt kwam naar voren zowel vanuit de politie als bij externe partners (bijvoorbeeld burgemeesters).

> *Wat ik bij de politie wel heel erg merk is dat met name ook in die ontwikkelingen naar de wijkzorg, dat je wijkagenten maar ook mensen die aangesteld worden voor bepaalde thema's, je noemde zojuist al het onderwerp radicalisering, ja nou het zal ons niet verbazen dat de politie daar ook de nodige aandacht aan besteedt en daar krijgen we ook wel de nodige mensen voor. Ik merk ook wel dat de politie daar ook wel heel erg bij betrokken is. Ja, daar maak ik me niet zo heel veel zorgen over.*

Professionele ruimte van politiemedewerkers

Een doelstelling van de nationale politie was het vergroten van de professionele ruimte van politiemedewerkers. Dit aspect werd maar af en toe genoemd. Vooral gespecialiseerde teams zoals het SGBO en medewerkers van de infocel zagen de mogelijkheden van professionalisering dankzij de invoering van de nationale politie:

> *Daar waar nu een aantal landelijke thema's breed worden opgelegd, krijg je weer wat meer ruimte en daardoor ook ruimte om professionele ruimte weer beter in te vullen.*

> *Nee, het is wel degelijk een professionalisering. Dus er zijn meer mensen met die expertise, dus ik vind het ook echt een professionaliseringsslag. Maar het is dan even moeilijker om de verbinding te houden met de andere kolommen.*

<u>Veranderingen die als negatief worden ervaren</u>

Veranderingen of aspecten die als negatief werden ervaren kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: issues van tijdelijke aard doordat de nieuwe structuren en procedures zich nog moeten ontwikkelen en meer permanente issues, ook wel 'structurele problemen'.

Er kwamen drie aspecten naar voren die bestempeld kunnen worden als tijdelijke problemen:

(1) Het herstellen en afstemmen van een gemeenschappelijke aanpak en procedures is nog steeds gaande.
(2) Rotatie en veranderingen van het politiepersoneel betekenen dat nieuwe mensen eerst expertise en een netwerk moeten opbouwen; tijdelijke personeel is deels nog niet geplaatst.

(3) De mentaliteit van veel mensen is nog steeds georganiseerd rondom vijf districten.

De volgende vier onderwerpen zijn mogelijk van meer structurele aard:

(1) Verantwoordelijkheden zijn op sommige punten onduidelijk, wat tot spanning leidt tussen districten en eenheden en tussen de regionale en nationale structuren.
(2) De nationale aanpak is niet volledig gerealiseerd, d.w.z. dat eenheden nog steeds hun eigen structuur en procedures moeten ontwikkelen, wat de samenwerking en informatie-uitwisseling met centrale afdelingen belemmert.
(3) Teveel 'top-down' management en regulering, wat de gerichte, en lokale organisatie en aanpak van radicalisering belemmert.
(4) Verlies van contact met burgers, met name voor wijkagenten.

Tijdelijke problemen
Het introduceren van nieuwe structuren en processen neemt veel tijd in beslag en kan leiden tot inefficiëntie en conflicten. Dit probleem werd genoemd door bijna alle groepen van respondenten, zowel intern als extern.

> *En dat is geen onwil, maar gewoon nieuwe lijnen, elkaar herontdekken. Dus dat is best wel een lastige wereld.*

> *Dat proberen we dus wel – op eenheidsniveau hetzelfde te werken en dat is ingewikkeld… Je wilt wel op vijf verschillende manieren hetzelfde werken, zeg maar in vijf verschillende gebieden hetzelfde werken… Alle districtchefs zijn natuurlijk ook nog hun eigen basisdistrict, maar daar proberen we steeds meer eenheid in te krijgen en dat is vanuit oudsher nog een oude structuur.*

Door velen wordt dit ervaren als een normaal aspect van organisatorische veranderingen. Toch is de verwachting dat deze fase langer zal duren dan dat men in eerste instantie voor ogen had.

> *De planning is nu voor 2019 de plek hier gereorganiseerd te hebben en alle mensen bij elkaar te hebben. Ik vrees dat dat 2020 gaat worden.*

Als tweede tijdelijk probleem noemen interne en externe respondenten de personele veranderingen waardoor expertise en netwerken verloren gaan. Externe partners weten niet meer wie ze moeten contacteren. Met nieuwe contacten moeten opnieuw stabiele relaties en vertrouwen worden opgebouwd. Bovendien heeft nieuw personeel tijd nodig om hun expertise te ontwikkelen, bijvoorbeeld door middel van trainingen over radicalisering. Verder moeten nieuwe medewerkers kennis opbouwen over de lokale situatie zoals lokale netwerken en spelers.

> *We krijgen ook heel veel nieuwe wijkagenten en die moet je ook weer op alle thema's trainen en zorgen dat ze hun netwerken weer voor mekaar krijgen.*

In sommige afdelingen is de beoogde personeelssterke nog niet op peil.

> *Er zijn dus, ik geloof ook sommige rechercheafdelingen, die een hele lage bezettingen kennen. Met name de specialistische recherche.*

Verder is de Eenheid Oost-Nederland een combinatie van zeer verschillende districten met traditioneel uiteenlopende culturen en werkwijzen. Deze verschillen zijn nog steeds merkbaar. Terwijl de meeste respondenten een lokale aanpak als ’juist’ of zelf als noodzakelijk ondervonden, om het lokale karakter van het politiewerk te behouden, rapporteerden zij toch ook dat dit de bereidheid tot samenwerking met andere districten en/of het bewustzijn dat dit noodzakelijk is, kan belemmeren. Deze spanning tussen regionale en nationale oriëntatie is misschien vooral zichtbaar in dit vroege stadium van de realisatie, maar kan ook een meer structureel probleem aanduiden, omdat verantwoordelijkheden structureel onduidelijk blijven (zie ook de sectie hierna voor structurele problemen).

Op dit moment zijn de spanningen zowel op lokaal als nationaal niveau aanwezig.

> *We zitten nog veel te veel in de reorganisatie. En hoe zijn die gezagsverhoudingen? We zitten nu wel erg in het dossier van wat is de machtsverhouding tussen bonden, korpsleiding, Ondernemingsraad, vakorganisaties, hoe gaat dat spel?*

> *Maar je ziet dat bepaalde eenheden dit probleem [radicalisering] of niet hebben of niet onderkennen, waardoor ze zeg maar niet een team hebben opgericht zoals wij dat hebben in onze Eenheid [Oost-Nederland]. En de eenheden die wel een team hebben opgericht, die werken dan weer bijvoorbeeld op een andere manier of hebben andere prioriteiten gesteld dan wij dat hebben. Waardoor ja je wel een nationale politie hebt, alleen dan nog steeds op verschillende manieren gewerkt wordt met verschillende prioriteiten.*

Structurele problemen

Zoals eerder aangeduid, één van de meest terugkerende problemen, geuit door zowel de politie als externe partners, was de onzekerheid waar de verantwoordelijkheden voor beslissingen en taken liggen; op districts- of eenheidsniveau, of op regionaal of nationaal niveau.

> *Wat ook wel speelt is de verhouding district en eenheid, daar staat bij ons ook wel wat spanning op. Ik merkte nog wel eens dat er, ik heb daar zelf, ik zit niet in die driehoek, maar in sommige driehoeken of districtsoverleggen gaat de eenheidsleiding over de operatie ook wel mee met hun districtschef en dan is het wel de vraag…Wie zit er nu? Districtschef of de eenheidsleiding? En als het een driehoek is die meer lokaal is dan gaat de teamchef daar naartoe en wat is dan de positie van de districtschef?*

> *We hebben die boontjes altijd zelf gedopt, dus wij moeten leren als zij nou iets landelijk ontwikkelen, dan gaan we het ook benutten. En het land moet leren om dat het lokaal dus heel anders uit kan pakken.*

Het laatste citaat refereert ook naar het tweede punt van kritiek, voornamelijk genoemd door politiemedewerkers op nationaal niveau: dat ondanks de sturing naar homogeniteit van structuren en processen, lokale verschillen blijven tussen de regio’s in Oost-Nederland en tussen de Eenheid Oost-Nederland en andere eenheden. Deze lokale verschillen zorgen voor inefficiëntie in de informatie-uitwisseling en samenwerking, voornamelijk tussen de Eenheid Oost-Nederland en afdelingen en organisaties op nationaal niveau.

> *Dan zie je al qua omvang, ook relatief gezien, dat het heel verschillend is. Zit het niet in capaciteit van districten, zit het niet in capaciteit centraal en bij ons zit er behoorlijk wat capaciteit centraal en de hark is overal wel hetzelfde, maar vervolgens die invulling daarvan, die is heel divers.*

Interessant is dat andere (lokale) respondenten juist negatief waren over een te veel aan centralisering. Omdat sommige beslissingen nu op een hoger niveau genomen worden (eenheid of nationaal), duurt het soms langer tot politie in de regio's op dreigingen of informatie kan reageren, met frustraties van lokale politiemedewerkers tot gevolg.

De eenwording van structuren en processen werd ook bekritiseerd door externe partners, omdat het nu moeilijker is om regionaal maatwerk te leveren.

> *Waarom zouden we in [onze stad] opnieuw het wiel uitvinden als het ergens anders ook al geregeld is. Maar dan mis je toch maatwerk, dus dat is dan ook weer een dingetje wat steeds voorbij komt. Maar ook indien nodig ja kunnen we die mensen aanhaken? Ten aanzien van kennis of nou instructie dat soort dingen.*

Andere externe partners hadden kritiek op de rol van de minister in het bepalen van het beleid. Vooral burgemeesters hebben het gevoel dat ze minder vrijheid hebben om hun eigen agenda en aanpak van radicalisering op te stellen, terwijl een lokale aanpak als meer effectief wordt beschouwd.

In de ogen van externe partners komt de belangrijke rol van de minister ook tot uitdrukking in de oriëntatie van de politie naar de ministers toe en het vervullen van ministeriële en politieke verwachtingen. Ook dit gaat ten koste van een lokale aanpak en lokaal bepaalde prioriteiten.

> *De politie, die kan in zijn eentje maatschappelijke problemen nooit oplossen. Maar het samenwerken in de aanpak van die problemen, zorgt dat er de ruimte komt om dat spel goed te spelen. En daar moet de politie zich op richten. Ze zijn nu veel te veel gericht op zichzelf, op de kolom, op de minister.*

Ook politiemedewerkers zien een te strakke centralisering en sturing op nationale lijnen als probleem, vooral als het gaat om de rol van wijkagenten. Wijkagenten hebben een belangrijke rol in de nieuwe organisatie met betrekking tot de identificatie en wanneer mogelijk de preventie van radicalisering. Deze taak heeft een nieuwe en hogere prioriteit, waar de wijkagenten speciale trainingen voor krijgen. Terwijl dit wordt gezien als een positieve en noodzakelijke ontwikkeling binnen de politie, wordt er ook erkend dat wijkagenten nu veel verschillende rollen moeten vervullen en teveel prioriteiten kunnen hebben die ze niet allemaal tegelijk even goed kunnen vervullen.

> *Dat is eigenlijk ook wel de visie van de nationale politie, om de wijkagenten een nog prominentere rol te geven en op zich denk ik dat, dat een goede ontwikkeling is. Alleen wijkagenten kunnen zich niet overal in specialiseren*

Tegelijkertijd wordt een verlies van contact met burgers ervaren; een kritiek die het meest is herhaald door wijkagenten.

> *Je kunt ook niet voor alles 112 bellen, want dat werkt natuurlijk nog wel goed, maar landelijk politienummer is zeg maar is…wordt allemaal wel wat onpersoonlijker.*

Hoewel dit onderwerp zich niet beperkt tot het thema radicalisering, werd het lossere contact met burgers wel genoemd als barrière om informatie te vergaren en contacten te onderhouden, wat een belangrijk beginpunt is voor de identificatie van radicalisering. Verder is nauw contact ook cruciaal om vertrouwen met gemeenschappen op te bouwen en te onderhouden. Echter, geïnterviewde leden van twee moskeeën ondervonden niet dat het contact met de politie versoepeld was. In hun ervaring heeft de nieuwe organisatie geen veranderingen veroorzaakt in hun relatie en de hoeveelheid contact met de politie.

Geen verandering

Een relatief kleine groep binnen de politie heeft geen veranderingen waargenomen in hun eigen werk, in de prestaties van hun groep of van de Eenheid Oost-Nederland in het algemeen. Deze deelnemers ervaren geen directe impact van de nationale politie voor hun manier van werken of ze vonden het nog te vroeg om een oordeel te vormen.

Dat is nog zo kort. Dat je ook niet kunt zeggen van: het was voor de invoering anders.

5.6.2 High Impact Crime

Om een indruk te krijgen van de aantallen High Impact Crime (HIC)-delicten, hebben we data opgevraagd bij de nationale politie. De peildatum van de verkregen data is 3 juli 2015. Op basis van deze data hebben we het aantal HIC-delicten in kaart gebracht over de periode 2011-2014, zowel landelijk als toegespitst op de Eenheid Oost-Nederland. Daarnaast hebben wij de recente jaarverslagen van de politie geraadpleegd (2013 en 2014) voor informatie over doelstellingen en verklaringen van trends. Bij de interpretatie van de data is voorzichtigheid geboden aangezien er meerdere verklaringen denkbaar zijn voor de ontwikkelingen. Zo verklaart De Koning (2014)[86] de daling in woninginbraken vanuit een andere wijze van registratie: inbraken in schuur of garage worden sinds 2013 niet langer als woninginbraken geregistreerd. De politie zelf verklaart de dalingen in HIC-delicten door te wijzen op de extra aandacht die er de afgelopen jaren aan deze delicten is besteed. Na de beschrijving van de ontwikkelingen in de HIC-delicten, zullen we in het kwalitatieve gedeelte meer ingaan op de verklaringen die de politie hiervoor biedt.

Landelijke ontwikkelingen

Tabel 12 laat de temporele ontwikkeling zien tussen 2011 en 2014 in het aantal geregistreerde HIC-delicten op landelijk niveau en in Oost-Nederland. Voor alle vier de hoofdcategorieën is op landelijk niveau een duidelijke daling waarneembaar. Wanneer 2014 wordt vergeleken met 2011, zijn woninginbraken met 20% gedaald, geweldsdelicten met 14,8%, straatroven met 35%, en overvallen met 47%.

Delict		2011	2012	2013	2014
Woninginbraak	Nederland	88.911	91.739	87.524	71.101
	Oost-NL.	13.987	15.631	14.916	10.915
Geweld	Nederland	103.393	99.568	92.679	88.352
	Oost-NL.	16.369	15.541	14.200	13.361
Straatroof	Nederland	8.351	7.966	6.994	5.429
	Oost-NL.	497	472	458	301
Overval	Nederland	2.486	2.102	1.657	1.314
	Oost-NL.	333	307	215	168
Totaal	**Nederland**	**203.141**	**201.375**	**188.854**	**166.196**
	Oost-NL.	**31.186**	**31.951**	**29.789**	**24.745**

Tabel 12: HIC-delicten in Nederland en Oost-Nederland: 2011 t/m 2014[87]

Het aantal inwoners in Oost-Nederland is 3.167.052 in 2014, wat inhoudt dat 18,7% van de totale Nederlandse bevolking als inwoner van deze regio staat geregistreerd. We kunnen vaststellen dat van alle HIC-delicten die in Nederland werden geregistreerd in 2014, 14,8% plaatsvond in Oost-Nederland. Gespecificeerd naar type delict, vond 15% van alle geweldsdelicten in Nederland in Oost-Nederland plaats, 12,8% van de overvallen, 5,5% van de straatroven en 15% van alle woninginbraken. Dit betekent dat het aandeel in de delicten relatief laag is vergeleken met het relatieve aantal inwoners in de regio, vooral wat betreft de straatroven.

[86] De Koning, B. (11 november 2014). *Opheldering verzocht: acht op de tien misdrijven in Nederland wordt nooit opgelost.* De Correspondent.

[87] Bron: Interne informatie nationale politie

Doelstellingen op landelijk niveau

Woninginbraken moeten van de minister in 2017 op landelijk niveau zijn teruggedrongen tot maximaal 65.000.[88] Dit hield in dat het aantal woninginbraken voor 2014 moest afnemen tot maximaal 83.000. Zoals weergegeven in tabel 12, is deze doelstelling ruim gehaald, aangezien er 71.101 woninginbraken werden geregistreerd in 2014. Dit is een daling van 23% sinds 2013. De doelstelling met betrekking tot geweldsdelicten was een streefgetal van maximaal 92.609 in 2014. Deze doelstelling is behaald, aangezien er 88.352 geweldsdelicten werden geregistreerd. De doelstelling voor straatroven was een afname van 25%, met een streefgetal van 6.557 voor het jaar 2014. Dit is ruim gehaald, aangezien er 5.429 straatroven werden geregistreerd voor dat jaar. Wat betreft overvallen was de doelstelling maximaal 1900 overvallen in 2014. Ook deze doelstelling is met 1.314 geregistreerde overvallen ruimschoots behaald.

Ontwikkelingen in Oost-Nederland

In tabel 13 staan de verschillende categorieën HIC-delicten die in Oost-Nederland zijn geregistreerd van 2011 t/m 2014. Als we de relatieve frequentie van de verschillende HIC-delicten bekijken, valt op dat er twee hoofdcategorieën delicten zijn die het meest voorkomen. Van alle delicten die in 2014 in Oost-Nederland zijn geregistreerd, betreffen dit vooral geweldsdelicten (54%) en woninginbraken (44%). De overige twee HIC-delicten komen relatief weinig voor: straatroven (1,2%) en overvallen (0,7%). Bij geweldsdelicten komen bedreigingen in alle jaren relatief het meest voor.

Wanneer we de HIC-delicten van 2011 t/m 2014 bekijken, is ook in de Eenheid Oost-Nederland voor alle delicten een duidelijke daling waarneembaar. Voor woninginbraken betreft dit een daling van 22% tussen 2011 en 2014, voor geweldsdelicten een daling van 18,4%, voor straatroven 39,4%, en voor overvallen een spectaculaire daling van 50%. Binnen de geweldsdelicten vond de grootste daling plaats bij openbare geweldpleging (33% afname), gevolgd door mishandeling (20,6%) en bedreigingen (12,2%).

Delict	2011	2012	2013	2014
Woninginbraak	13.987	15.631	14.916	10.915
Geweld	16.369	15.541	14.200	13.361
Bedreiging	*5.694*	*5.555*	*5.235*	*5.002*
Mishandeling	*9.721*	*9.198*	*8.282*	*7.720*
Openlijk geweld	*954*	*788*	*683*	*639*
Straatroof	497	472	458	301
Overval	333	307	215	168
Totaal	**31.186**	**31.951**	**29.789**	**24.745**

Tabel 13: HIC-delicten in Oost-Nederland: 2011 t/m 2014[89]

In tabel 14 bekijken we de HIC-delicten per 1000 inwoners in de Eenheid Oost-Nederland, voor 2011 tot en met 2014. Zo kunnen we bij de interpretatie van de aantallen delicten rekening houden met het aantal inwoners in de regio. Ook hieruit komt duidelijk naar voren dat het aantal delicten per 1000 inwoners is gedaald voor alle categorieën.

[88] Jaarverslag Nationale Politie 2014.
[89] Bron: Interne informatie nationale politie.

Delict	2011	2012	2013	2014
Woninginbraak	4,42	4,94	4,71	3,45
Bedreiging	1,80	1,75	1,65	1,58
Mishandeling	3,07	2,90	2,62	2,44
Openlijk geweld	0,30	0,25	0,22	0,20
Straatroof	0,16	0,15	0,14	0,10
Overval	0,11	0,10	0,07	0,05

Tabel 14: HIC-delicten per 1000 inwoners in Oost-Nederland: 2011 t/m 2014[90]

Om het aantal delicten per 1000 inwoners in perspectief te plaatsen, geeft tabel 15 een overzicht van de HIC-delicten per 1000 inwoners in Oost-Nederland, vergeleken met de rest van Nederland. In de derde kolom is het aantal delicten per 1000 inwoners in Oost-Nederland gedeeld door het aantal op landelijk niveau. Uit de cijfers en de ratio's komt duidelijk naar voren dat er in Oost-Nederland in alle gevallen minder delicten voorkomen per inwoner dan op landelijk niveau. Qua aantal gevallen per 1000 inwoners komt mishandeling het meest overeen met de rest van Nederland; aan het andere uiterste staan straatroven die in Oost-Nederland een stuk minder voorkomen.

Delict	Oost-Nederland	Nederland	Ratio Oost-NL/NL
Woninginbraak	3,45	4,21	0,82
Bedreiging	1,58	2,04	0,78
Mishandeling	2,44	2,94	0,83
Openlijk geweld	0,20	0,25	0,80
Straatroof	0,10	0,32	0,31
Overval	0,05	0,08	0,64

Tabel 15: HIC-delicten per 1000 inwoners in Oost-Nederland in 2014 vergeleken met Nederland[91]

De politie zelf verklaart de verschillende dalingen vanuit de extra aandacht die de laatste jaren aan HIC is besteed en zijn dus niet toe te schrijven aan de komst van de nationale politie.

> *Het feit alleen al bijvoorbeeld dat woninginbraken naar een prioriteit 1 gegaan zijn, waarin je eigenlijk razendsnel op straat kan aansturen waardoor je gewoon heterdaadkracht ziet toenemen. En dat is gewoon hartstikke leuk om te zien. Ja, want dan zeggen mensen op straat ook wel eens, dit was kicken, dit was mooi, ja. Zoals ze op straat staan te high-fiven staan ze op de meldkamer, op het operationeel centrum hier staan ze ook te high-fiven.*

Ook wordt er meer gebruikgemaakt van een persoonsgerichte aanpak van (mogelijke) daders, wordt er scherper toezicht gehouden door de reclassering en worden bepaalde locaties waar veel criminaliteit voorkomt meer in de gaten gehouden.[92] Hierbij speelt ook de landelijke lijn van aanpak een belangrijke rol.

> *Vanuit opsporingsoogpunt hebben we wel steeds meer slagkracht. Ik heb een eenheid nu waarin ik een heel grote slagkracht aan het krijgen ben en deskundigheid op bepaalde thema's. Die is er nog niet altijd op alle vlakken, maar vroeger had ik, moest ik voor cybercrime, moet iemand… die deed dat voor hobby erbij bij wijze van spreken. Nu krijg ik een team wat cybercrime krijgt. Dus ik krijg ook een hogere productiesnelheid doordat ik geaggregeerd mensen heb die beter zijn… En voor opsporing geldt ook dat het iets minder gebonden is aan een gemeente, dus daar kun je net iets makkelijker mee schakelen. Dus ik vind dat een grote plus van de nationale politie.*

[90] Bron: Interne informatie nationale politie.
[91] Bron: Interne informatie nationale politie.
[92] www.politie.nl.

Daarnaast wordt er intensiever samengewerkt met lokale partners en worden burgers vaker bij de opsporing betrokken. Daar hoort ook een veranderende mentaliteit van burgers bij, die nu eerder bereid blijken de politie te bellen.

> *Ik heb het idee dat wanneer je dat ook in de communicatie goed doet, dat burgers zich er wat van aantrekken, dat die sneller geneigd zijn om ons te bellen over dat soort onderwerpen, dat je er sneller een aanpak op hebt, ook naar degenen die het doen.*

Ook de positieve ontwikkelingen van meer informatie-gestuurd politiewerk wordt genoemd door respondenten. Door betere informatievoorzieningen wordt ook de samenwerking tussen groepen binnen de eenheid verbeterd.

> *Het is Summ-IT, dat is het systeem waarbij de opsporingsinformatie wordt opgeslagen. En er is heel recentelijk een hele grote stap gezet om ontsluiting te geven en het is wel heel mooi want die ontsluiting was altijd mogelijk, maar door oude culturen niet gegeven.*

Er zijn echter ook negatievere geluiden te horen, zoals de mening dat de aanpak van HIC vooral een politiek gedreven aanpak is.

> *Als je kijkt naar de discussie die gevoerd is over de doelstellingen op het terrein van woninginbraken, dat is echt volledig politiek geworden. En dan merk je dat in die lijn van de politieorganisatie daar ook dusdanig op gestuurd gaat worden, want die korpschef, die heeft een minister die nogal wat dicht op zijn nek zit. Dus die vertaalt dat door naar de eenheidschef, jij moet die en die doelen halen. En die vertalen dat door naar centrale acties en hun districtchefs, van dit moeten jullie doen en dat is jouw rol, etc. Dat heeft zo'n impact op de ruimte die wijkagenten nog hebben om in dat gebiedsgebonden toneelspel een rol te kunnen spelen, dat dat systeem niet helemaal loopt, op gebiedsniveau. En ik vertel het even wat zwart wit, maar dat is volgens mij wel de essentie van het probleem.*

Daarnaast wordt er gesteld dat er door de strakke landelijke sturingslijn slechts een beperkt aantal delicten aandacht krijgt. Daarmee is er minder ruimte om lokaal andere manieren van aanpak te ontwikkelen.

> *De woninginbraken gaan terug, maar een woninginbraak die niet door een serie-inbreker is gepleegd, krijgt door de politie dus geen aandacht meer. En daar kun je dus wat aan doen in het kader van voorlichting en informatie. Wat ook wel steeds fnuikender begint te worden, is dat alternatieve oplossingen door de regelgeving van de politie volstrekt onmogelijk worden gemaakt.*

5.6.3 Samenvatting bevindingen casestudie polarisatie, radicalisering en HIC

Volgens een meerderheid van de 40 respondenten zijn er duidelijke verbeteringen waarneembaar in de aanpak van radicalisering en HIC-delicten in de Eenheid Oost-Nederland door de komst van de nationale politie. De meeste respondenten binnen de politie vinden vooral de kortere lijnen, betere informatie-uitwisseling en intensievere samenwerking tussen politie op verschillende niveaus en externe partners leiden tot efficiëntere processen op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Wel is er een aantal punten genoemd, door zowel mensen binnen als buiten de politie, dat voor de Eenheid Oost-Nederland en haar samenwerkingspartners problemen oplevert. Sommige problemen worden als tijdelijk gezien, zoals het opnieuw moeten opbouwen van expertise en netwerken. Andere knelpunten zijn mogelijk meer structureel. Volgens onze respondenten verdient de spanning tussen regionale en nationale prioriteiten en de vrijheid en flexibiliteit om op lokaal niveau te kunnen handelen meer aandacht.

6 Conclusie

Rotterdam School of Management/Erasmus Universiteit heeft op verzoek van de commissie Evaluatie Politiewet 2012, een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de Politiewet 2012 binnen de Eenheid Oost-Nederland. De focus lag in dit onderzoek op Oost-Nederland omdat de voormalige minister bij de behandeling van het wetsvoorstel onderkende dat deze eenheid een zodanig groot gebied betreft dat de werkbaarheid en effectiviteit van deze politie-eenheid mogelijk in het geding zouden kunnen komen. Daarnaast heeft de minister toezeggingen gedaan om deze evaluatie te koppelen aan de landelijke thema's 'rol van de korpschef', 'het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid' en 'de constructie van de politie als aparte rechtspersoon', wat eveneens in deze rapportage is opgenomen.

In het onderzoek staat de vraag centraal hoe de Politiewet 2012 in de praktijk tot nu toe is ingevuld en wat de consequenties zijn voor de organisatie en voor de verschillende externe partijen die bij het politiewerk betrokken zijn. De hoofdvraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt is als volgt: *"Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?"* Het antwoord op deze vraag moet uitwijzen of het nieuwe politiebestel zoals beschreven in de wet uitpakt zoals de wetgever dat heeft bedoeld. Voor de beantwoording zijn over een periode van zeven maanden gefaseerd vier stappen uitgevoerd:

Fase 1 – Voorbereiding: In de eerste fase hebben we ons gericht op de voorbereiding van het onderzoek en de opbouw van kennis als basis voor de keuze van respondenten en bronnen voor kwantitatieve data. In deze fase zijn ook de instrumenten voor dataverzameling ontwikkeld, zoals o.a. semigestructureerde interviewprotocollen voor het afnemen van interviews bij de verschillende stakeholders.

Fase 2 – Verzamelen van kwantitatieve data: In deze fase werden kwantitatieve data uit reeds beschikbare bronnen verzameld, te weten openbare informatie (zoals de Veiligheidsmonitor) en politie-informatie die ter beschikking is gesteld door de Eenheid Oost-Nederland (zoals de Stand van Zaken medio 2014 in Oost-Nederland[93]). De kwantitatieve data waren vooral van belang om inzicht te krijgen in klachtbehandeling, de ervaringen van burgers, en de aard en omvang van HIC-delicten (thema's 5, 6 en 8; zie paragraaf 4.4 voor meer informatie over de data). In deze fase is ook bepaald of er onderwerpen zijn die extra aandacht behoeven in fase 3 (interviews), bijvoorbeeld omdat er sprake is van sterk stijgende of dalende trends.

Fase 3 – Afnemen en uitwerken van interviews: Om recht te doen aan de diversiteit in stakeholders zijn 77 interviews afgenomen met verschillende stakeholders binnen en buiten de politie. De groepen en interviewprocedures zijn beschreven in paragraaf 4.3. De 77 interviews zijn volgens kwalitatieve analyseprincipes[94] thematisch gecodeerd.

Fase 4 – Eindrapportage: De bevindingen van de interviews en de kwantitatieve data zijn uitgewerkt en gerelateerd aan elkaar in deze eindrapportage.

[93] Politie. *Stand van Zaken medio 2014. Eenheid Oost-Nederland*. (Definitieve versie, 20 oktober 2014).
[94] Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage.

6.1 Wat kan deze rapportage bieden en wat niet

In deze evaluatie hebben we met behulp van diverse bronnen onderzocht wat de stand van zaken is omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland. Bij de reconstructie van de beleidstheorie[95] die we eerder uitvoerden, werd duidelijk dat voor de verandering naar een nationale politie ideeën bestonden over de gewenste uitkomsten. Wij hebben 1515 indicatoren voor in totaal 248 beoogde effecten van de nationale politie geïdentificeerd; van ICT tot leiderschap, van organisatorische processen tot cultuur. De meeste beoogde uitkomsten kennen een dermate complex karakter, dat verwacht mag worden dat er verschillen in perspectieven bestaan tussen de verscheidene stakeholders, en dat omgevingsvariabelen van sterke invloed zijn. Daarom roept het objectief meten van het effect van de nationale politie op zijn minst vraagtekens op. Objectieve metingen zouden de variëteit van perspectieven van de verschillende actoren en de praktische implementatie daarvan ontkennen. Het uitspreken van deze kanttekening is vooral noodzakelijk vanwege het intense academische debat over het meten van het functioneren van de politie.[96] [97] [98] Stakeholders hebben verschillende perspectieven over wat de politie is en hoe zij functioneert. Ook binnen een stakeholdergroep zijn er verschillende perspectieven mogelijk.

Onze gedachtengang

Wie zich afvraagt of de naar aanleiding van de wet geïmplementeerde maatregelen hebben gezorgd voor het behalen van de gestelde doelen, stelt een causaliteitsvraag. Om dit type vragen met zekerheid te kunnen beantwoorden is een klassieke evaluatie-aanpak[99] met (quasi-) experimenteel karakter nodig. In de klassieke evaluatieaanpak worden alternatieve verklaringen systematisch uitgesloten, zodat het gevonden resultaat ook daadwerkelijk door de interventie verklaard kan worden. Dit is voor de evaluatie van de nationale politie om een drietal redenen *niet* uitvoerbaar:

- Het samenstellen van een geschikte controlegroep is hier niet mogelijk, de invoering van de wet is landelijk.
- Er zijn stapsgewijze aanpassingen tijdens de verandering (bijvoorbeeld de herijking[100]) noodzakelijk.
- De Politiewet 2012 en de inrichting van de nationale politie is buitengewoon complex. Het is vooraf niet duidelijk welke elementen uit een heel pakket aan maatregelen voor welke effecten moeten zorgen.

Er moet op een alternatieve manier worden vastgesteld of het is gelukt om resultaten te realiseren op het terrein van beheer, bestuur en taakuitvoering van de nationale politie. We hebben in interviews met direct en indirect betrokkenen gevraagd naar de stand van zaken omtrent de implementatie van de wet, hoe deze uitpakt in de praktijk, welke problemen zich voordoen en hoe deze mogelijk zijn op te lossen. We hebben hier oog voor het complexe karakter en voor het feit dat er verschillen in perspectieven bestaan tussen de verscheidene stakeholders, en dat allerlei omgevingsvariabelen van sterke invloed kunnen zijn. Ook hebben wij naar cijfers uit diverse bronnen van voor en na de invoering van de wet gekeken.

---

[95] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit, november 2014).
[96] Fielding, N., & Innes, M. (2006). Reassurance policing, community policing and measuring police performance. *Policing & Society*, *16*(02), 127-145.
[97] Sonnichsen, R. C. (2007). Measuring Police Performance. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, 219-235.
[98] Jacobs, R., Zettlemoyer, D., & Houston, L. (2014). Measuring Police Performance. In *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (pp. 3023-3037). Springer New York.
[99] Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). Evaluation: A systematic approach. Sage publications.
[100] Herijkingsnota. *Herijking realisatie van de nationale politie* (31 augustus 2015).

Samengevat hebben we ondanks het causaliteitsprobleem, getracht om processen, structuren, gedrag en resultaten in kaart te brengen, en met behulp van theorie plausibele verbanden tussen de invoering van de nationale politie en voorlopig bepaalde resultaten te leggen.

6.2 Algemeen beeld

Het merendeel van onze respondenten is het eens over de algemene noodzaak van de nationale politie; natuurlijk moest die er komen, en nee, niemand wil de nationale politie ongedaan maken. Het maakt in dat opzicht niet uit hoe donker de nacht voor sommigen van onze respondenten was; hoeveel teleurstelling, pijn of zorgen zij hebben ervaren rondom de implementatie van de nationale politie. Niemand betwist dat het integrale, gecentraliseerde, beheer grote voordelen heeft, of het nu om de aanschaf van een nieuw uniform of de aanbesteding van een nieuwbouwproject gaat. Dat neemt echter niet weg dat de nationale politie een enorme reorganisatie ondergaat waarbij (te) veel verwacht wordt in een (te) korte tijd met (te) weinig middelen. Ook is onderschat hoe ingewikkeld de reorganisatie zou zijn en hoe groot de impact op politiemedewerkers zou zijn, terwijl het politiewerk gewoon moest doorgaan. Dit is – kort samengevat – de opvatting die wij in alle lagen van de politie en in alle stakeholdergroepen hebben waargenomen.

Die ambivalentie tussen aan de ene kant de inschatting dat de Politiewet 2012 in vele opzichten een doeltreffende en verstandige stap geweest is, en aan de andere kant de pijnlijke gewaarwording van de complexiteit, de kosten en de lengte van de hele operatie, is ook typerend voor het publieke debat in de media in de afgelopen twee jaar.

Door vertraging in de reorganisatie is op veel plekken nog geen sprake van operationele schaalvergroting. Zo zijn nog niet alle wijkagenten op hun plek, zijn de basisteams pas recentelijk ingericht en zijn er nog steeds veel functies niet bezet waardoor de effecten van de reorganisatie nog niet echt beoordeeld kunnen worden. Desalniettemin zien onze respondenten vooral op operationeel gebied al duidelijke vooruitgang door de invoering van de nationale politie. De operationele slagkracht is volgens de respondenten verbeterd, het is gemakkelijker geworden om experts bij elkaar te brengen, er kan sneller op nieuwe criminaliteitsontwikkelingen (zoals radicalisering) gereageerd worden en op- en afschalen gaat soepeler (zie bijvoorbeeld het Zwarte Cross festival). Op het gebied van High Impact Crime is een breder scala aan interventies beschikbaar doordat het vanzelfsprekender is geworden om over de eenheidsgrenzen heen te communiceren en *best practices* uit te wisselen. Hier wordt vooral de daling van woninginbraken als een succes van de nationale politie genoemd.

Volgens de respondenten leidt de centrale aansturing tot slimmere en snellere procedures en wordt de dienstverlening uniformer. Uit onze interviews blijkt ook dat innovaties, die al enige tijd op de planning stonden, gemakkelijker doorgevoerd worden doordat ze nu centraal ‘afgedwongen’ kunnen worden (bijvoorbeeld klachtbehandeling).

Voor het strategische doel om als een eenheid te functioneren en tot duidelijkere afspraken te komen, blijkt er ook veel vooruitgang geboekt te zijn. Door veel respondenten wordt benadrukt dat de informatie-uitwisseling tussen de eenheden en daarmee het leren van elkaars ervaringen beter en gemakkelijker verloopt.

In het volgende kader vatten wij de belangrijkste bevindingen van de acht onderzoeksonderwerpen samen en reflecteren we vervolgens op de implicaties vanuit een multidisciplinair perspectief (bedrijfskunde, psychologie, criminologie en bestuurskunde).

Rechtspersoonlijkheid, rol korpschef, aanwijzingsbevoegdheid

Het *sui generis* karakter van de rechtspersoon brengt tot uitdrukking dat de politie geen 'gewoon' onderdeel is van het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar een organisatie die op zekere afstand dient te staan van de ambtelijke hiërarchie om ruimte te geven aan de gezagsuitoefening door de burgemeester en de officier van justitie. De ruim geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid van de minister neemt echter weer iets terug wat via het *sui generis* construct is gegeven. Het is nog onduidelijk hoe de *sui generis* en de aanwijzingsbevoegdheden in de praktijk zullen uitwerken. Dit heeft tot op heden te maken met het feit dat de reorganisatie zich nog in een transitiefase bevindt waarin de verhoudingen zich nog moeten uitkristalliseren en met het gegeven dat beide instrumenten een sterk symbolisch karakter hebben. Het feit dat er geen gebruik is gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid betekent niet dat het niet 'werkt'.

De besproken onderwerpen *sui generis*, aanwijzingsbevoegdheid en rol van de korpschef, zijn landelijke thema's die nauw met elkaar verbonden zijn. De wet is nog maar kort van kracht en informele druk of anticipatie vanuit de politie op politieke wensen zijn daardoor nog moeilijk meetbaar. De bevindingen van het onderzoek naar deze drie thema's zijn onder voorbehoud, zodat er op dit moment nog geen conclusies kunnen worden getrokken. Het is dan ook aan te bevelen om hier meer onderzoek naar te (laten) doen in het vervolgonderzoek.

Rol van de regioburgemeester

Het regioburgemeesterschap binnen de Eenheid Oost-Nederland komt zichtbaar tot uitvoering in alle, op dit moment mogelijke, activiteiten die de Politiewet aan het regioburgemeesterschap voorschrijft. De regioburgemeester is betrokken bij het Artikel 19-overleg, het RVO, het Bestuurscollege en zoekt via de DVO's afstemming tussen landelijke en lokale prioriteiten waarbij de wensen en behoeften voor de veiligheidszorg binnen de Eenheid Oost-Nederland in acht worden genomen. Daarbij wordt de afstemming op districtsniveau (voormalige regio) door de meeste betrokkenen aangemerkt als het belangrijkste afstemmingsforum voor veiligheidszorg op lokaal- en eenheidsniveau. Het Artikel 19-overleg daarentegen wordt door verschillende respondenten bekritiseerd om de ongelijke machtsverhoudingen tussen regioburgemeesters onderling enerzijds en tussen regioburgemeesters en de minister anderzijds.

De praktische invulling van de functie van de regioburgemeester stemt volgens betrokkenen tot tevredenheid. Tegelijkertijd wordt de functie van regioburgemeester door verschillende betrokkenen aangeduid als complex vanwege de grote omvang van de Eenheid en door het ontbreken van formele bevoegdheden en doorzettingsmacht voor de regioburgemeester. De omvang van het werkgebied Eenheid Oost-Nederland leidt volgens een meerderheid van respondenten tot praktische en inhoudelijke problemen van diverse aard in de afstemming van veiligheidsprioriteiten van de 79 gemeenten. Het ontbreken van beheerbevoegdheden voor de regioburgemeester belemmert volgens enkele betrokkenen de uitvoering van alsook de democratische verantwoording over het regioburgemeesterschap. Tot slot variëren reguliere burgemeesters in hun oordeel over de nieuwe verhoudingen tussen beheer en gezag binnen het landelijke politiebestel tussen positief, neutraal en negatief.

Klachtbehandeling

De nieuwe manier van klachtbehandeling wordt door onze respondenten binnen en buiten de politie als positief ervaren. Vooral de kracht van het persoonlijke gesprek tussen agent en burger wordt benadrukt. De respondenten van de politie vinden dat een persoonlijk gesprek tussen burger en agent de beste leermomenten voor de agenten opleveren. De resultaten van de tevredenheidsenquête geven een indicatie dat vanuit burgerperspectief de tevredenheid over de klachtenprocedure hoger uitvalt bij de burgers die gebruik maken van de mogelijkheid om in persoonlijk gesprek te gaan met de agent over wie geklaagd werd, dan de burgers die hier geen gebruik van maken.

Volgens respondenten van zowel binnen als buiten de politie heeft de invoering van de nationale politie er vooral aan bijgedragen dat procedures en protocollen voor klachtbehandeling gestandaardiseerd worden. Dit wordt in het algemeen als positief ervaren. Echter, het implementatieproces vindt men nog steeds erg lastig. Hierdoor is het niet altijd duidelijk of de nieuwe procedures goed uitpakken, aangezien ze nog niet overal geïmplementeerd zijn.

Er wordt nog te weinig op systematische wijze consequenties uit klachten getrokken. Er bestaat geen systematische categorisering van klachten, dus is er ook geen overzicht van wat voor soorten klachten er worden ontvangen. Vanuit de korpsleiding wordt in september 2015 een gestandaardiseerd categoriseringssysteem ingevoerd. Door alle interviews heen wordt bevestigd dat wel op het individuele niveau van agenten, maar nog niet structureel, geleerd wordt van klachten. Wel worden incidenteel aspecten die uit klachten naar voren komen opgepakt.

Ervaring burgers

In het algemeen is de burgertevredenheid en de veiligheidsbeleving in Oost-Nederland hoger dan gemiddeld in Nederland. Rapportcijfers uit de Veiligheidsmonitor voor leefbaarheid in Oost-Nederland zijn ook hoger dan het Nederlandse gemiddelde. De scores voor Oost-Nederland, evenals het rapportcijfer voor heel Nederland, zijn tussen 2012 en 2014 stabiel gebleven. De landelijk dalende trends met betrekking tot fysieke verloedering en sociale overlast zijn ook waarneembaar in de Eenheid Oost-Nederland. Het is aannemelijk dat de invoering van de nationale politie niet extra negatief uitgepakt heeft in de Eenheid Oost-Nederland. De veronderstelde problemen door de omvang van Oost-Nederland zijn in ieder geval niet in de cijfers van de Veiligheidsmonitor terug te vinden.

Burgerparticipatie wordt door respondenten van binnen en buiten de politie beschouwd als een essentieel aspect om burgertevredenheid te verhogen. Naast de inzet van burgervrijwilligers worden verschillende communicatievormen (zoals sociale media en buurtbijeenkomsten) gebruikt om burgers te benaderen en te betrekken. Hier zijn wijkagenten de sleutelfiguren, maar er moet volgens respondenten meer aandacht komen voor het feit dat burgerparticipatie en het streven naar burgertevredenheid een houding is die de hele organisatie raakt en die niet alleen aan wijkteams of communicatieafdelingen gedelegeerd kan worden. Ook wordt benadrukt, dat verschillende bevolkingsgroepen specifieke manieren van benadering nodig hebben.

Politieoptreden bij het Zwarte Cross festival

Volgens respondenten heeft de schaalvergroting van de politie bij het Zwarte Cross festival geleid tot een verruiming van de operationele capaciteit. Echter moet er bij de bredere inzetbaarheid van agenten op worden toegezien dat de bekendheid met de lokale context wordt gestimuleerd. Door een hechtere integratie tussen districten vinden respondenten de onderlinge kennisuitwisseling en het delen van *best practices* verbeterd. Ook vinden de bevraagde personen de schaalvergroting een verbetering voor de informatie-uitwisseling tussen operationele eenheden. Verder zijn er verbeterslagen gemaakt in de uniformering van operationele middelen zoals auto's, motoren en portofoons. Dit maakt het materiaal toegankelijker en gebruiksvriendelijker en de politie uiteindelijk slagvaardiger. Uit de casus is wel op te maken dat de districtsverschillen nog steeds om een betere uniformering van de operationele middelen vragen.

Volgens onze respondenten heeft de vertraging in de personele organisatie tot gevolg dat sommige politiemedewerkers zeggenschap verliezen terwijl deze wel essentieel is voor het vervullen van bepaalde taken rondom het voorbereiden en organiseren van het evenement. Om deze situatie werkbaar te maken worden er volgens respondenten schijnverantwoordelijkheden opgetuigd. Eveneens blijkt de langdurige personele reorganisatie ook tot onzekerheid bij samenwerkingspartners te leiden.

Polarisatie, radicalisering en High Impact Crime
Volgens een meerderheid van de respondenten zijn er duidelijke verbeteringen waarneembaar in de aanpak van radicalisering en HIC-delicten in de Eenheid Oost-Nederland door de komst van de nationale politie. De meeste respondenten binnen de politie vinden vooral dat de kortere lijnen, betere informatie-uitwisseling en intensievere samenwerking tussen politie op verschillende niveaus en externe partners leiden tot efficiëntere processen. Wel is er een aantal punten genoemd, door zowel mensen binnen als buiten de politie, dat voor de Eenheid Oost-Nederland en haar samenwerkingspartners problemen oplevert. Sommige problemen worden als tijdelijk gezien, zoals het opnieuw moeten opbouwen van expertise en netwerken. Andere knelpunten zijn mogelijk meer structureel. Volgens onze respondenten verdient de spanning tussen regionale en nationale prioriteiten en de vrijheid en flexibiliteit om op lokaal niveau te kunnen handelen meer aandacht.

6.3 Is Oost-Nederland te groot?

Oost-Nederland is een bijzonder geschikte eenheid voor deze evaluatie omdat hier vijf voormalige korpsen met een groot aantal gemeentes bij elkaar gevoegd zijn. De implementatie van de nationale politie betekent dat de verschillende stijlen en culturen van de vijf voormalige districten geharmoniseerd moeten worden. Uit veel interviews blijkt dat deze harmonisatie ook daadwerkelijk plaatsvindt. De Eenheid Oost-Nederland is de grootste eenheid van de nationale politie, niet alleen qua geografisch gebied, maar ook qua aantal inwoners. De grotere afstanden en langere reistijden kunnen een barrière vormen voor face-to-face overleg en zo de coördinatie bemoeilijken. Deze geografische aspecten maken dat overlegstructuren niet over het hele land op dezelfde wijze vormgegeven zullen worden. Basisteams en districten zitten in Rotterdam of Amsterdam geografisch dichter bij elkaar en kunnen daardoor gemakkelijker face-to-face ervaringen uitwisselen. Volgens de Veiligheidsmonitor (zie paragraaf 5.4) is Oost-Nederland een rustiger gebied vergeleken met de rest van Nederland. Dit valt echter niet af te leiden uit de woorden van de respondenten; deze uiten juist vrij vaak de zorg dat Oost-Nederland niet voldoende serieus wordt genomen in vergelijking met de rest van Nederland.

Op de vraag of de Eenheid Oost-Nederland te groot is, luidt het antwoord doorgaans ‘ja’. Maar een opsplitsing van deze eenheid is tegelijkertijd geen verstandige optie in de ogen van de respondenten, omdat dit ten koste zou gaan van de voordelen van de reorganisatie, namelijk centralisatie en mogelijkheid tot opschaling. Volgens de betrokken partijen moet er een tweede Regionaal Informatie Centrum (RIEC) worden ingesteld en is het wenselijk om een tweede ZSM-casustafel in te stellen.

Daarnaast geven de respondenten aan dat het Bestuurscollege niet werkt. Het Bestuurscollege met 79 deelnemers wordt namelijk door een groot aantal respondenten ervaren als een soort congres, waarbij echt overleg en het laten doorklinken van lokale punten vrijwel onmogelijk lijkt.

Een mogelijke oplossing voor het probleem van schaalgrootte is het toevoegen van een nieuwe managementlaag om het beter beheersbaar te maken. Echter, men spreekt juist een algemene zorg uit over eventuele toevoeging van een nieuwe managementlaag. Volgens de respondenten zou de toevoeging van een nieuwe laag betekenen dat het systeem van centralisatie wordt aangetast. Dit is onwenselijk, aangezien de centralisatie in stand moet worden gehouden. Men spreekt over een spreekwoordelijke ‘rijdende trein’ waar we met zijn allen inzitten, en waar je niet meer uit kunt stappen. De huidige situatie, volgens de respondenten, is dat de basisteamchefs hun verantwoordelijkheden niet nemen en teveel gevallen voor overleg voorleggen aan de DVO’s (zie paragraaf 5.2.2). Hierbij moet worden opgemerkt dat een DVO een overlegorgaan is en geen besluitvormingsorgaan. Het resultaat is vervolgens dat er veelal overleg plaatsvindt, zonder dat er een bindend besluit wordt genomen. Uit onze interviews komt naar voren dat een mogelijke oplossing voor dit probleem zou zijn om de besluitvorming te laten plaatsvinden in het basisteam zelf. Om dit te

bewerkstelligen moet volgens de respondenten de verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk worden gelegd bij de basisteams en moet er voor worden gezorgd dat zij die verantwoordelijkheid nemen. Een andere optie die ook genoemd wordt, is om van de DVO's een besluitvormingsorgaan te maken, waarbij de basisteamchefs plaatsnemen in dergelijke DVO's.

Op de vraag 'wat wilt u terugzien in de evaluatie?' kwam naar voren dat de Eenheid Oost-Nederland serieus genomen wenst te worden, omdat zij de grootste eenheid is zowel qua mensen als qua oppervlakte. Dit komt bijvoorbeeld niet goed tot uitdrukking in het Artikel 19-overleg. Tijdens dit overleg zijn het volgens betrokkenen in Oost-Nederland vooral de grote 4G die het voor het zeggen hebben. Daarnaast is het zo dat de korpschef regelmatig op bezoek gaat bij de 4G en niet bij de Eenheid Oost-Nederland. Volgens de respondenten wordt er te weinig geluisterd naar de problemen en wensen van de Eenheid Oost-Nederland en moet dit veranderen.

6.4 Veranderingsmoeheid

Het enthousiasme en de passie die wij aan het begin van de invoering van de nationale politie heel vaak tegenkwamen is naarmate de invoering vorderde duidelijk minder geworden. Terwijl onze respondenten in het begin van 2014 vooral veranderlust en durf in de zin van 'wie niet waagt die niet wint' lieten klinken, kwamen in de interviews in de eerste helft van 2015 ook vermoeidheid, teleurstelling en soms zelfs cynisme naar voren.

Terughoudendheid en weerstand horen bij iedere verandering en zijn gezonde en normale houdingen bij een reorganisatie, zeker bij een organisatie die een grote verandering ondergaat.[101] Cynisme is daarentegen indicatief voor een dieper verlies van vertrouwen in de organisatie.[102] Cynisme is een mogelijke reactie op een onzekere, teleurstellende en langdurende veranderingssituatie. Een gevolg hiervan kan zijn dat leidinggevenden en medewerkers elkaar verantwoordelijk houden voor ervaren tekortkomingen, om zichzelf te beschermen. Medewerkers die kritiek uiten worden door hun leidinggevenden als '*bad apples*' bestempeld, en tegelijkertijd verwijten de medewerkers de leidinggevenden dat zij zwak of incompetent zijn. Dergelijke uitspraken zijn wij in ons onderzoek tegengekomen. Het kan een vluchtig overgangsfenomeen zijn, maar moet desalniettemin serieus genomen worden aangezien cynisme tot een *self-fulfilling prophecy* kan leiden. Als leidinggevenden vinden dat de kritiek van hun medewerkers ongegrond is en als klaaggedrag ervaren wordt of de medewerkers denken dat hun leidinggevenden niet naar ze luisteren en ongeschikt zijn voor hun functie, dan kan dit het veranderingsproces negatief beïnvloeden doordat verbeterkansen niet erkend en volledig benut worden.[103]

Een belangrijke oorzaak van negatieve reacties op de invoering van de nationale politie is de personele reorganisatie. Herplaatsingen in het kader van het LFNP lopen parallel aan de invoering van de nationale politie waardoor deze twee afzonderlijke processen ervaren worden als één veranderingsproces. Er is veel onrust ontstaan door de vertragingen in de LFNP-procedure en de teleurstellingen rondom het plaatsen van mensen in nieuwe (of zelfde) functies.

De leidinggevenden spelen een centrale rol in het veranderproces en de dagelijkse operationele uitvoering. Van hen moet verwacht kunnen worden dat ze betrokken zijn bij de beleving van hun medewerkers en de operatie en visie van één korps uit kunnen dragen. Dit is uitermate moeilijk

---

[101] Ford, J.D., Ford, L.W. & D'Amelio, A. (2008). Resistance to change: The rest of the story. *Academy of Management Review*, *33*(2), 362-377.
[102] Reichers, A.E., Wanous, J.P. & Austin, J.T. (1997). Understanding and managing cynicism about organizational change. *Academy of Management Executive*, *11*(1), 48-59.
[103] Ford, J.D. & Ford, L.W. (2010). Stop blaming resistance to change and start using it. *Organizational Dynamics*, *39*(1), 24-36.

wanneer de functie van de leidinggevende opgeheven wordt en ook leidinggevenden opnieuw moeten solliciteren naar dezelfde of een andere functie. De met de personele reorganisatie verbonden onzekerheden hebben organisatorische, maar ook persoonlijke consequenties. Bepaalde functies bleven lange tijd ongevuld. Sommige belangrijke functies zijn tot op heden nog steeds niet gevuld. Bovendien moesten mensen op functies solliciteren die ze reeds vervulden.

Voor de medewerkers zelf, maar ook voor externe ketenpartners zorgt de personele reorganisatie voor veel onrust. Medewerkers die op hun eigen functie solliciteren en vervolgens deze functie niet (terug) hebben gekregen moeten hun teleurstelling verwerken. De consequenties van herplaatsingen worden vaak als zeer ingrijpend ervaren, zeker wanneer dit langere reistijden tussen woon- en werkplaats betekent. Het blijkt dat vooral de onzekerheid over het krijgen of behouden van functies een grote stressfactor voor medewerkers is, en het gevoel dat er ‘rust in de tent’ moet komen overheerst.

Veranderingsmoeheid is inherent aan langdurige veranderingsprocessen, maar gevoelens van frustratie en cynisme hebben mogelijk negatieve gevolgen op de lange termijn en mogen daarom niet onderschat worden. Zeker voor een zwaardmacht als de politie is het van bijzonder belang om de interne motivatie en het interne en externe vertrouwen in de organisatie goed te beschermen. De potentiële gevolgen van onrust binnen de politie voor het werk en voor het vertrouwen van burgers in de politie zijn namelijk heel groot.

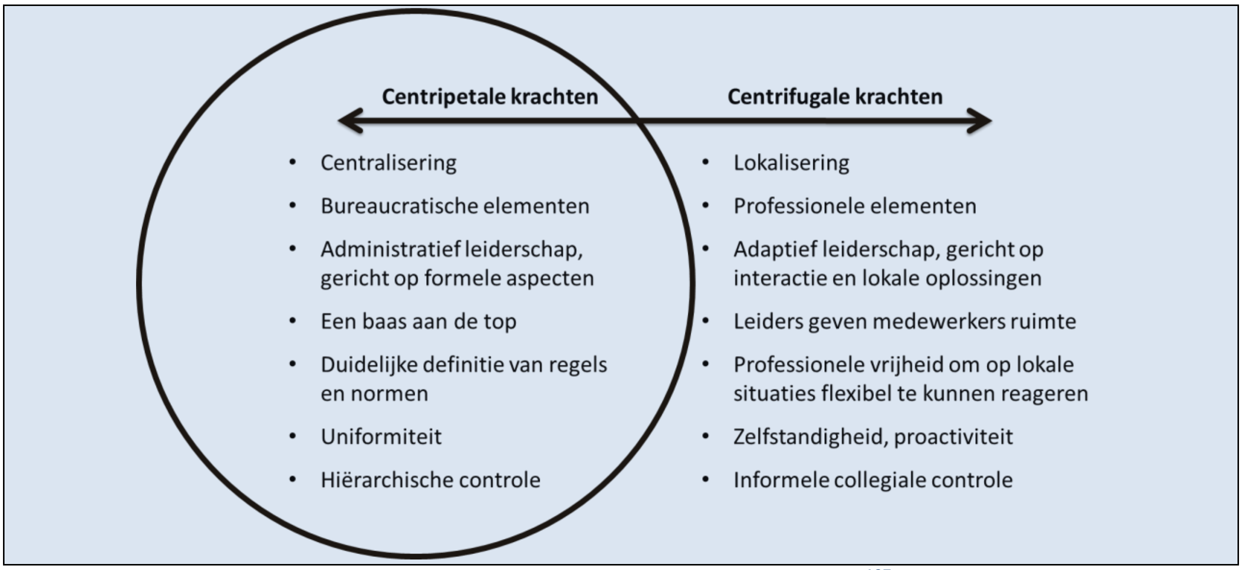
6.5 Aandachtspunten: spanning tussen centralisering en lokalisering

In de reconstructie van de beleidstheorie[104] is de spanning tussen de oriëntaties centralisering en lokalisering uiteengezet. Zie het onderstaande kader voor een samenvatting.

Aan de ene kant staat oriëntatie op centralisatie, wat tot te veel uniformiteit zou kunnen leiden en aan de andere kant staat lokale oriëntatie, wat kan leiden tot lokale oplossingen maar uniformiteit juist tegenwerkt. De fundamentele veronderstelling in de beleidstheorie van de nationale politie is dat deze beide tegenpolen de organisatie in balans zullen houden. Deze veronderstelling sluit aan bij moderne managementtheorieën[105], die het belang van een balans tussen centrifugale en centripetale krachten benadrukken.[106]

Centrifugale krachten representeren de diversiteit aan ideeën en perspectieven, kennis en informatie binnen een organisatie. Centrifugale krachten trekken een organisatie naar buiten. In de context van de nationale politie is dit de lokale-verankering-kant van de beleidstheorie. Centripetale krachten representeren structuren en processen, integreren perspectieven en houden de organisatie bij elkaar. In de context van de nationale politie is dit de centralisering. Centrifugale krachten ontwikkelen ideeën, informatie en impulsen, centripetale krachten integreren deze. Deze twee krachten vormen het voornaamste spanningsveld voor de nationale politie (zie figuur 12).

[104] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit Rotterdam Rotterdam, november 2014).
[105] Sheremata, W. A. (2000). Centrifugal and centripetal forces in radical new product development under time pressure. *Academy of Management Review*, *25*(2), 389-408.
[106] Kearney, E., Shemla, M. & van Knippenberg, D. (2014). The leadership of diverse teams: Striking a balance between complementary forces. Presentation at New Directions in Leadership Research Conference, June 2014.



Figuur 12: Spanningen geïdentificeerd in de theoretische toetsing van de beleidstheorie[107]

De spanning tussen centripetale en centrifugale krachten, en de spanning tussen centralisering en lokalisering is tussen de regels door te vinden in al onze onderzoeksthema's.

Veranderingsprocessen gaan altijd samen met hoge financiële en personele kosten. Een belangrijk kostenaspect is dat de veranderende organisatie gedurende de verandering vooral de blik naar binnen richt, met interne processen bezig is en daardoor minder capaciteit heeft voor externe doelstellingen. Dit fenomeen zien wij ook terug bij de reorganisatie van de nationale politie.

Een belangrijk doel van de reorganisatie van de politie was om interne versnippering tegen te gaan en centripetale krachten sterker in werking te brengen om verschillende perspectieven te kunnen integreren en te harmoniseren. De eerste fase van de invoering van de nationale politie was dan ook vooral gericht op centralisatie door het bevorderen van eenheid in sturing en harmonisering van processen. Wij zien dat deze doelstelling voor een groot deel behaald is, en daar waar nog vooruitgang geboekt moet worden, men op de goede weg is. We constateren echter ook dat de centrifugale krachten, namelijk de krachten die de organisatie naar buiten richten en die de diversiteit van ideeën, informatie en impulsen representeren, zich in deze eerste fase van de nationale politie minder konden ontwikkelen (zie figuur 12).

Uit onze analyse blijkt dat de focus op centralisatie in combinatie met de onzekerheid rondom de eigen plaatsing en carrièreplanning voor veel medewerkers in de organisatie geleid heeft tot een blik die niet alleen naar binnen, maar vooral ook naar boven gericht is. Ketenpartners buiten de politie geven aan dat beslissingen minder vaak lokaal genomen worden. Besluitvorming wordt vaker eerst hoger in de politieorganisatie afgestemd voordat er een besluit genomen wordt, met als gevolg dat de politiemedewerkers minder initiatief tonen en vaker eerst met hun leidinggevende afstemmen. Opmerkelijk is hierbij dat de strategische leiderschapslaag van de politie juist aangeeft dat er lokaal meer ruimte is voor maatwerk dan daadwerkelijk wordt benut. De naar boven gerichte blik lijkt te worden versterkt doordat binnen een hiërarchische organisatie als de politie in tijden van onzekerheid een afwachtende sfeer heerst. Medewerkers wachten liever op besluitvorming door hun leidinggevende of op duidelijke regels dan dat ze zelf proactieve beslissingen nemen met het risico daarmee mogelijk fouten te maken. Ook veranderingsmoeheid en frustratie werken zelfstandig en proactief gedrag tegen, terwijl het tonen van creativiteit en proactiviteit juist in tijden van verandering essentieel zijn om de implementatie mogelijk te maken.

[107] Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (Erasmus Universiteit Rotterdam Rotterdam, november 2014).

Er wordt over het algemeen veel vooruitgang geboekt, maar de onrust in verband met de personele reorganisatie overheerst vaak in de beleving: '*doing better, feeling worse*'. Wel is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de liefde voor het vak en loyaliteit aan de politieorganisatie bij politiemensen een grote bron van weerbaarheid vormen en dat ze wel degelijk de motivatie en vaardigheden hebben om flexibel op te treden en slimme, lokale oplossingen te vinden.

De keerzijde van de blik naar binnen en naar boven is dat de centrifugale krachten, die staan voor het ontwikkelen van ideeën, informatie en impulsen, onder druk staan. Dat houdt in dat de politie ten tijde van de reorganisatie mogelijk een verminderd vermogen tot innovatie heeft. De bereidheid om lerend op veranderingen in de omgeving en op feedback van externe stakeholder te reageren, is dan ook mogelijk minder dan eigenlijk nodig is om als organisatie optimaal te ontwikkelen. Een van de grote beloftes van de nationale politie was echter juist het verhogen van het vermogen van de organisatie om te leren. Het leren van elkaar binnen de organisatie, dus over regionale grenzen, blijkt duidelijk verbeterd. De volgende stap is om het leervermogen verder te vergroten door de blik weer naar buiten te richten om ook de externe stakeholders sterker te betrekken. Ook moet de blik sterker naar de basis gericht worden. Het gaat er daarbij om dat de lokale verankering, de professionele vrijheid van de politiemensen, de ruimte voor lokale oplossingen en proactiviteit duidelijker hun plaats krijgen. De balans tussen centralisering en lokalisering, tussen centripetale en centrifugale krachten, moet in de volgende fase weer in evenwicht komen. Hiervoor is een duidelijke leiderschapsvisie net zo belangrijk als een duidelijke stem vanuit de basis en de externe stakeholders.

In deze fase van de implementatie van de nationale politie hebben wij vooral op de processen en structuren gelet die rondom de centralisatie ingezet zijn. Wij hebben daarbij, om de werking van de nieuwe processen te kunnen beoordelen, vooral met stakeholders gesproken die op strategisch belangrijke schakelpunten zitten. Een belangrijke reden hiervoor was dat de reorganisatie van de basisteams en de lokale inbedding – doordat ze later in de reorganisatieplanning zitten – nog onvoldoende gevorderd was voor onderzoek. In de toekomst moeten deze tot nu toe onderbelichte aspecten aan de basis, te weten de lokale inbedding, de professionalisering en het innovatievermogen, nauw gemonitord worden.

6.5.1 Spanning tussen centralisering en lokalisering ten aanzien van bedrijfsvoering PDC

Met de vorming van het nationale politiebestel zijn er meer taken centraal belegd in het Politie Diensten Centrum (PDC). Tijdens onze interviews hebben respondenten vanuit de politie ook de gevolgen van de veranderingen beschreven voor de diensten Financiën, HRM, Facility Management en Informatiemanagement in relatie tot de basisteams.

De dienst Financiën richt zich op het creëren en houden van gedetailleerd en actueel zicht op de inkomsten en uitgaven van het korps. Daarbij zijn de financiële processen zoveel mogelijk gestandaardiseerd en geautomatiseerd op basis van een eenduidig ingericht bedrijfsvoeringssysteem.[108] Een gevolg van de opschaling is een mate van standaardisering, die een goedkopere aanbesteding op grotere schaal mogelijk maakt. Eveneens is er een medewerker-selfservicesysteem doorgevoerd waardoor individuele declaraties van de basisteams nu met een digitale handtekening worden goedgekeurd, waardoor een bezuiniging op de papieren facturenstroom wordt gerealiseerd. De standaardisering resulteert echter volgens de respondent ook in een verkleind vermogen tot maatwerk. Het persoonlijke budget van de basisteamchefs is nu belegd in het medewerker-selfservicesysteem. Hierdoor ervaren zij in specifieke situaties dat zij aan personeel en burger een minder flexibele financiële ondersteuning kunnen bieden.

[108] Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0, p. 266.

Om deze situaties te voorkomen worden er in sommige basisteams *workarounds* ontwikkeld, waarbij de basisteamchefs kleine aankopen doen die los staan van de reguliere administratieve routes.

De dienst Human Resource Management (HRM) is voor het korps de partner in HR-dienstverlening.[109] Door de schaalvergroting zijn de taken van personeelsadministratie en salarisadministratie bij het PDC geplaatst. Om de verbintenis tussen de basisteams en het PDC te garanderen fungeren de HR-adviseurs als een '*linking pin'*. De respondenten geven aan dat de basisteams over het algemeen positief tegenover het functioneren van de HR-adviseurs staan. Het fysieke contact zorgt ervoor dat de HR-adviseur de specifieke behoefte van het basisteam kent, en vooral in de korte-termijnbehoefte kan voorzien. Echter ontstaat er door bezuinigingen bij het capaciteitsmanagement, dat verantwoordelijk is voor de planning en roosters, in sommige gevallen een tekort aan capaciteitsmanagers doordat zij meer geconcentreerd worden geplaatst. Dit heeft volgens de respondenten tot gevolg dat er minder ondersteuning is bij de planning en inroostering voor de basisteams. Uit de interviews blijkt dat dit vervolgens kan leiden tot een situatie waarin basisteams de capaciteitstaken zelf op zich nemen.

De dienst Facility Management (FM) is verantwoordelijk voor het integrale beheer (kwalitatieve instandhouding, tijdige vervanging en vernieuwing) van alle aan de politiefunctie gerelateerde bedrijfsmiddelen en voor een verantwoord financieel beheer van de hieraan gerelateerde budgetten.[110] Door de schaalvergroting heeft de dienst FM een betere positie voor het doen van aanbestedingen. Het is nu meer dan voorheen mogelijk efficiënt in te kopen en de kosten daarmee te verlagen. Daarbij zijn de keuzes voor de aanschaf van materiaal objectiever van aard en minder gelegen in de persoonlijke voorkeuren. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor het nieuwe uniform. Echter blijkt dat in de benodigdheden van het basisteam niet altijd voldoende wordt voorzien. De verschillen in lokale context vragen om verschillende vormen van ondersteuning. De dienst FM heeft volgens de respondenten niet altijd voldoende inzicht in de behoeftes van de individuele basisteams om de juiste ondersteuning te bieden. Zo ervaren respondenten vanuit de politie fricties tussen wat basisteams nodig hebben voor een goede lokale inbedding en waar de dienst FM in kan voorzien.

Een belangrijk aspect bij de introductie van de nationale politie was het standaardiseren van de informatievoorzieningen bij de dienst Informatie Management (IM). Het doel was het veelvoud aan verschillende systemen en applicaties in de oude korpsen te vervangen door een homogeen netwerk van systemen om de toegang naar data en de uitwisseling van informatie te verbeteren. In het oude bestel konden bestanden vaak niet uitgewisseld worden en bleek het vaak niet mogelijk om applicaties aan elkaar te koppelen. Dit had tot gevolg dat informatie in het ene korps niet altijd beschikbaar was in andere korpsen. Volgens respondenten heeft de homogenisering van de systemen ertoe geleid dat deze belemmeringen nu niet meer (in dezelfde omvang) bestaan. Door de centrale sturing van informatiemanagement, inkoop, enz. wordt op nationaal niveau bepaald welke systemen in alle eenheden ingevoerd worden. Dit levert minder 'versnippering' op en reduceert het werk voor systeembeheer en –onderhoud. De positieve consequenties van betere informatie-uitwisseling binnen de Eenheid Oost-Nederland en tussen Oost-Nederland en andere eenheden of externe partners zijn in het kader van de bestrijding van radicalisering en HIC in onze bevindingen duidelijk geworden. Aan de andere kant geven respondenten ook aan dat het innovatief vermogen van de Eenheid daardoor minder wordt. Doordat op nationaal niveau alle ICT-voorzieningen worden bepaald, moeten lokale ideeën voor nieuwe applicaties, innovatieve systemen of lokale behoeftes geïnventariseerd worden op nationaal niveau. Er wordt volgens sommige respondenten vanuit de politie vooral ingevoerd wat voor alle eenheden zinvol blijkt. Respondenten vanuit de basisteams ervaren het zo dat hierdoor minder ruimte blijft voor lokale oplossingen en een flexibele en snelle reactie op lokale (bijvoorbeeld technische of maatschappelijke) ontwikkelingen.

---

[109] Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0, p. 243
[110] Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0, p. 254.

6.5.2 Spanning tussen centralisering en lokalisering ten aanzien van beheer en gezag

De Politiewet kent historisch gezien verschillende constructies rond gezag en beheer en de discussie over de verhouding tussen gezag en beheer is van alle tijden. Tijdens alle politiebestellen droegen burgemeesters het *gezag* over de politie voor de handhaving van de openbare orde en hulpverlening (Gemeentewet, artikel 172; Politiewet, artikel 11.1). Ten tijde van de *gemeentepolitie* hoorde daar voor veel burgemeesters ook *beheer*bevoegdheden bij. Deze vervielen met de komst van het *regionale bestel* waarbinnen het beheer van het regionale politiekorps berust bij de burgemeester binnen de regio benoemd als *korpsbeheerder* (Politiewet, 1993, artikel 24 lid 1). Over de uitoefening van zijn/haar beheertaak legde de korpsbeheerder verantwoording af aan het regionaal college (Politiewet 1993, artikel 30, lid 1). In het regionaal college werd tevens het beleidsplan, de organisatie, formatie, begroting, jaarrekening en het jaarverslag van de politieregio vastgesteld door de korpsbeheerder, reguliere burgemeesters van alle andere gemeenten binnen de regio en de hoofdofficier van justitie. Binnen het huidige *nationale bestel* zijn alle *beheerbevoegdheden* ondergebracht *op nationaal niveau* bij de landelijke korpschef die over zijn beheertaken verantwoording aflegt aan de minister van Veiligheid en Justitie. Binnen het nationale politiebestel vervalt daarmee de functie van burgemeester-korpsbeheerder en voor de reguliere burgemeesters kwam daarmee het regionale college als sturingsplatform rond beheervraagstukken te vervallen.

Met de komst van het nationale politiebestel veranderde voor zowel voormalig korpsbeheerders alsook reguliere burgemeesters de verhoudingen omtrent beheer en gezag *wettelijk gezien* enigszins. De voormalige korpsbeheerders verloren hun beheerbevoegdheden en reguliere burgemeesters hun invloed via het regionaal college. Beslissingen over het beheer van de politie die van invloed zijn op lokale politiezorg (daarmee de burgemeesterlijke verantwoordelijkheid voor lokale orde en zijn/haar gezagsrol over de politie), zijn in het nationale bestel nog verder op afstand van de burgemeester komen te staan.

Tijdens dit onderzoek is een groep van verschillende respondenten, inclusief burgemeesters, gevraagd naar hun ervaring en opvatting inzake de nieuwe verhoudingen rond beheer en gezag. Er klonken verschillende geluiden: Wat betreft de functie van de *regioburgemeester* belemmert volgens enkele betrokkenen het ontbreken van beheerbevoegdheden de uitvoering van alsook de verantwoording over het regioburgemeesterschap.

Reguliere burgemeesters variëren in hun oordeel over de nieuwe verhoudingen tussen beheer en gezag binnen het landelijke politiebestel tussen:

- *licht positief* over de te behalen efficiëntieslag van beheertaken rond organisatie ICT en inkoop van materialen;
- *neutraal* omdat ze weinig verschil dan wel moeilijkheden ervaren rond a) uitoefening van de gezagsrol en / of omdat ze b) politiecapaciteit voor lokale prioriteiten momenteel voldoende achten;
- *kritisch* over a) ervaren beknotting van de uitvoering van en verantwoording over gezagsrol door centralisering van beheer alsook b) doordat ze een beperking van ruimte voor lokale prioriteiten politiewerk signaleren.

De implicaties van het centraliseren van beheer voor de gezagspositie van de burgemeester verdienen een nauwe monitoring. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre (regio)burgemeesters hinder ervaren bij de uitvoering van hun lokale gezagspositie binnen de kaders van centraal gemaakte beheerkeuzen. Het is niet te voorspellen welke van bovengenoemde geluiden de boventoon zullen gaan voeren in de toekomst. Wel adviseren we om de reeds gesignaleerde knelpunten nauwlettend in het oog te houden.

Afgaande op de eerste ervaringen die in dit onderzoek meegenomen zijn, signaleren wij een potentieel spanningsveld tussen centralisering van beheer enerzijds en de lokale uitvoering van de gezagsrol en verantwoording daarover door de burgemeester anderzijds.

De toegenomen afstand tussen beheer door de landelijke korpschef en lokaal gezag door burgemeester kan voor reguliere burgemeesters op gemeentelijk niveau tot suboptimale taakuitvoering en verantwoording leiden. De burgemeester is anno 2015 immers eerstverantwoordelijke voor lokale orde en veiligheid, waarbij van hem/haar regie, uitoefening van een gegroeid aantal veiligheidsbevoegdheden rond uiteenlopende veiligheidsproblemen en democratische verantwoording over deze activiteiten wordt verwacht.

Voor een effectieve handhaving van lokale orde en veiligheid is het van groot belang dat het burgemeesterlijk gezag over de politie zo effectief mogelijk tot uitvoering wordt gebracht binnen de kaders van het huidige politiebestel. Daarbij is waarborging van lokale prioriteiten voor politiewerk en democratische verantwoording daarover van essentieel belang.

De huidige situatie van centraal beheer maakt dat burgemeesters beknot zijn in hun invloed op beheermatige beslissingen die het kader scheppen voor politiewerk op eenheids- en gemeentelijk niveau. Het is de vraag wat er binnen de nieuwe verhouding tussen beheer en gezag wel en niet binnen de invloedsfeer van de burgemeester ligt. Tegelijktijdig is de lokale verantwoordingsplicht van de burgemeester aan de gemeenteraad over lokale veiligheidszorg, waarvan politiewerk een kernonderdeel uitmaakt, niet gewijzigd.

Een goede balans tussen een centrale en een lokale oriëntatie is essentieel voor een integrale aanpak van veiligheid. Aan de ene kant blijkt een voordeel van de reorganisatie te zijn dat de nationale politie beter met het ook landelijk georganiseerde OM kan schakelen en beleidsmatig gemakkelijker tot overeenstemming kan komen. Aan de andere kant kan de reorganisatie naar een centraal/landelijk georganiseerd politiebestel betekenen dat veiligheidsvraagstukken, die door OM en politie als prioriteit aangemerkt worden, op gespannen voet kunnen staan met de wensen van het lokale gezag. De centrale organisatie van het OM en de politie kan ertoe leiden dat de blik naar boven in de politiehiërarchie gericht wordt en dat de basisteamchefs meer naar hun districtchefs kijken dan naar de burgemeester. Sommige burgemeesters vrezen dat naast de centrale organisatie van het OM, nationale overlegstructuren zullen overheersen in de besluitvorming over prioritering beheerzaken waardoor hun lokale gezag verder wordt ingekaderd. Daarbij heerst de zorg dat de vier grootste gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht met hun grootstedelijke problematiek en nauwe band met de minister gemakkelijker agenda's en prioriteiten beïnvloeden dan kleinere gemeenten, laat staan de nog kleinere grensgemeenten. De centrale invloed op de agenda's kan er ook toe bijdragen dat een thema zoals radicalisering ook door kleine gemeenten als veiligheidsprioriteit benoemd wordt om politieke redenen, terwijl radicalisering daar lang niet altijd wordt gezien als een aanwezig dan wel prangend probleem.

De vrees is dan ook dat een te sterke centralisering in sommige gevallen kan leiden tot politisering van de lokale veiligheidsagenda, ten koste van lokaal maatwerk rond minder vaak voorkomende problemen met betrekking tot openbare orde. Criminaliteit laat zich niet alleen met meer blauw op straat bestrijden. De samenwerking tussen verschillende publieke stakeholders en publiek en privaat is op allerlei vlakken heel belangrijk geworden (denk aan de ordehandhaving door bijvoorbeeld voetbalclubs). Een vraag voor de toekomst is, hoe de Politiewet 2012 zal uitwerken op deze situatie. Zal de politie lokaal ingebed blijven en gemakkelijker samenwerken met anderen? Of ontstaat er minder responsiviteit van de politie voor wat er lokaal in de regio of stad leeft?

Veel zal afhangen van de ruimte die de minister geeft aan de korpschef, en de korpschef aan de chefs van de eenheden. Wanneer de minister de korpschef weinig ruimte geeft, bestaat het risico dat de minister alle aandacht naar zich toe trekt. Veel politiekwesties die in de gemeenteraden thuishoren, worden dan op landelijk niveau besproken. Niet alleen leidt dit tot een landelijke politisering van het debat over de politie, maar ook tot veel frustratie bij het lokale gezag, dat een belangrijke motor is in de preventie en bestrijding van de misdaad.

6.5.3 Spanning tussen centralisering en lokalisering ten aanzien van uniforme regels en procedures vs. flexibiliteit

Veel processen en structuren zijn niet eenduidig voorgeschreven. Er is veel ruimte voor lokale invulling van beleids- en afstemmingsprocedures, wat ook betekent dat werkwijzen en gewoonten uit het oude bestel meegenomen worden naar het nieuwe. Hierdoor ontstaan lokale initiatieven en worden bestuurlijke taken lokaal ingevuld. De lokale verschillen zijn ook tussen districten nog vrij groot. In principe hoeft dit geen bezwaar te zijn en kan het juist bijdragen aan de mogelijkheid tot contextgerichte oplossingen. Immers, lokaal maatwerk is veelal benoemd als een belangrijk onderdeel van het nationale politiebestel.

Er is onder de respondenten echter nog geen duidelijkheid over de vraag of deze lokale verschillen in de invulling wenselijk zijn of juist vermeden moeten worden. Deze onduidelijkheid leidt tot verschillende houdingen bij de betreffende stakeholders. Sommige partijen stellen zich door de onduidelijkheid afwachtend of terughoudend op, bij anderen resulteert de onduidelijkheid juist in het benutten van de ruimte en een proactieve, creatieve houding.

Een ander voorbeeld van de gevolgen van de ervaren onzekerheid kwam uit onze interviews naar voren rondom de vraag naar professionele vrijheid. Een groot deel van de respondenten die in het veld actief zijn, vonden dat zij door de invoering van procedures en regels in hun vrijheden beperkt zijn. De respondenten met leidinggevende en strategische functies herkenden zich niet in deze ervaringen. Ze hadden echter wel de indruk dat medewerkers door dit gevoel veel minder dan voorheen eigen initiatief tonen. Volgens de respondenten binnen het strategische management nemen medewerkers dan ook aan dat er nieuwe beperkende regels zijn terwijl zij in feite alle mogelijkheden hebben om hun vrijheid te pakken.

Een derde aspect van uniforme regels en procedures vs. flexibiliteit is dat terwijl betere en slimmere centrale procedures door velen als positief ervaren worden, het ook betekent dat deze procedures verder afstaan van de directe lokale praktijk. Wijkagenten konden bijvoorbeeld voorheen voor hun kapotte portofoon naar hun directe leidinggevende stappen en naar de technicus vragen. Nu moeten zij een formulier invullen, een afspraak maken en naar een centrale locatie rijden voor assistentie terwijl ze daar 20 minuten met de auto voor moeten rijden.

Wat in deze context ook vaak genoemd wordt is dat de minder gestructureerde manier van werken ook voordelen had, namelijk dat er meer cross-communicatie plaatsvond. De technische afdeling had naar eigen zeggen bijvoorbeeld beter zicht op de behoeftes van de wijkagenten doordat ze elkaar vaker persoonlijk spraken, en de directe leidinggevenden hadden beter zicht op de klachten over hun medewerkers doordat de klachten op hun eigen bureau terecht kwamen.

Buiten discussie staat dat de nationale politie goed is voor de uniformiteit in de apparatuur, faciliteiten en procedures. Dit type beheer is terecht gecentraliseerd. Onder beheer wordt echter meer verstaan. HR-vraagstukken zoals opleidingsniveau en vakmensen aantrekken, en de algemene versterking van kennis en kunde in de organisatie, laten zich minder gemakkelijk centraliseren. Dit laatste type beleid heeft meer ruimte nodig voor innovatie en lokale oplossingen dan het eerste.